

**Univerzita Karlova v Praze**

**Právnická fakulta**

**Diplomová práce**

**NEDOSTATKY POSTUPU ZADAVATELŮ Z POHLEDU  
ROZHODOVACÍ PRAXE ÚŘADU PRO OCHRANU  
HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE**

Deficiencies in the conduct of contracting entities from the perspective of case-law of  
the Office for the Protection of Competition

**Lubor Černý**

Vedoucí diplomové práce: Doc. JUDr. Stanislav Plíva, CSc.

Katedra: Katedra obchodního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): prosinec 2011

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne .....

.....

Děkuji tímto panu Doc. JUDr. Stanislavu Plívovi, CSc. za odborné vedení a pomoc při zpracování této práce.

## OBSAH

1. Úvod .....	- 5 -
2. Metodika práce s rozhodnutími Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže .....	- 6 -
3. Historie Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže jako orgánu dohledu nad dodržováním zákona při zadávání veřejných zakázek.....	- 7 -
4. Pravomoc Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže .....	- 9 -
4.1 Pravomoc Úřadu ve věcech veřejných zakázek .....	- 9 -
4.1.1 Předběžná opatření .....	- 9 -
4.1.2 Rozhodnutí o tom, zda zadavatel postupoval v souladu se ZVZ.....	- 10 -
4.1.3 Nápravná opatření a sankce .....	- 11 -
4.1.1 Správní delikty.....	- 13 -
4.1.2 Státní kontrola .....	- 14 -
4.1.3 Další úkoly.....	- 14 -
5. Správní řízení ve věcech veřejných zakázek .....	- 15 -
5.1 Způsoby zahájení řízení a procesní podmínky .....	- 15 -
5.1.1 Řízení zahájené na návrh.....	- 15 -
5.1.2 Řízení zahájené z moci úřední.....	- 18 -
5.2 Účastníci řízení.....	- 19 -
5.2.1 Účastníci řízení o přezkoumání úkonů zadavatele .....	- 19 -
5.2.2 Účastníci řízení o správních deliktech.....	- 21 -
5.3 Možná rozhodnutí ÚOHS .....	- 22 -
5.3.1 Zastavení řízení.....	- 22 -
5.3.2 Zamítnutí návrhu .....	- 23 -
5.3.3 Zrušení úkonu zadavatele .....	- 23 -
5.3.4 Uložení zákazu plnění smlouvy.....	- 24 -
5.3.5 Uložení pokuty za správní delikt.....	- 25 -
5.3.6 Uložení zákazu plnění veřejných zakázek.....	- 26 -
6. Zjištěná pochybení na straně zadavatelů veřejných zakázek v letech 2006 - 2010 .....	- 27 -
6.1 Vývoj počtů zahájených řízení a jejich důsledků.....	- 27 -
6.2 Nejčastější pochybení zadavatelů veřejných zakázek.....	- 29 -
6.2.1 Chybné nastavení kvalifikačních předpokladů.....	- 30 -
6.2.2 Neoprávněné vyloučení uchazeče a nevyloučení uchazeče, který nesplnil zadávací podmínky .....	- 40 -
6.2.3 Nedostatečné, netransparentní nebo jinak chybné vymezení dílčích hodnotících kritérií .....	- 44 -

6.2.4 Nedostatečné nebo netransparent- +ní odůvodnění posouzení nebo hodnocení nabídek .....	- 49 -
6.3 Nejzávažnější pochybení zadavatelů veřejných zakázek .....	- 53 -
6.3.1 Rozdělení předmětu veřejné zakázky v rozporu se ZVZ .....	- 54 -
6.3.2 Užití jednacího řízení bez uveřejnění, aniž by byly splněny požadavky ZVZ .....	- 55 -
6.3.3 Zadání veřejné zakázky mimo zadávací řízení, postup mimo ZVZ .....	- 55 -
7. Předpokládaný vývoj počtu a závažnosti pochybení zadavatelů .....	- 57 -
7.1 Vývoj celkových počtů 10 nejčastějších pochybení zadavatelů .....	- 57 -
7.2 Vývoj závažnosti pochybení zadavatelů .....	- 60 -
7.3 Předpokládaný další vývoj počtů a závažnosti pochybení zadavatelů .....	- 60 -
8. Závěr .....	- 64 -
9. Seznam zkratk .....	- 67 -
10. Použité zdroje .....	- 68 -
Knižní publikace .....	- 68 -
Články .....	- 68 -
Rozhodnutí Úřadu .....	- 69 -
Rozhodnutí soudů .....	- 72 -
Další zdroje .....	- 72 -
Právní předpisy .....	- 73 -
11. Seznam příloh .....	- 75 -
<i>Příloha č.1 - Tabulka rozhodnutí Úřadu v letech 2006 – 2010 řazených dle     četnosti výskytu. Zdroj: vlastní výpočet</i> .....	- 76 -
Abstrakt .....	- 78 -
Abstract .....	- 79 -
Klíčová slova .....	- 80 -

---

## 1. Úvod

Téma veřejných zakázek je tématem velmi aktuálním, které se těší značné pozornosti jak ze strany odborné veřejnosti a autorů, tak rovněž ze strany neodborné veřejnosti. Tato skutečnost není nikterak překvapivá, vždyť na plnění předmětů veřejných zakázek je v České republice ročně dle některých odhadů z veřejných zdrojů vynaloženo až 600 miliard korun a výdaje související s veřejnými zakázkami tak po platbách ze systému sociálního zabezpečení představují druhou nejvýznamnější položku. Každé pochybení zadavatelů při zadávání veřejných zakázek přitom může tuto částku dále zvýšit, což je jistě důsledek nežádoucích, zejména pak v období, kdy růst výkonu národní ekonomiky vykazuje již několik let znaky výrazného zpomalení. Konkrétně tomu, která pochybení zadavatelů veřejných zakázek jsou nejčastější a nejzávažnější, a na která je tedy třeba se zejména zaměřit při dalších legislativních úpravách zákonného rámce zadávání veřejných zakázek, se pozornosti věnuje již podstatně méně.

Cílem této práce je vytvořit ucelený obraz o pochybeních zadavatelů veřejných zakázek tak, jak se vyskytují v rozhodovací praxi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, a identifikovat ta pochybení, která se v jeho rozhodnutích vyskytují nejčastěji, a ta, která sám Úřad pro ochranu hospodářské soutěže považuje za nejzávažnější. Budou zkoumány počty těchto pochybení v uplynulých letech a učiněn závěr o předpokládaném dalším vývoji počtů pochybení zadavatelů. Tento závěr bude dále korigován na základě analýzy připravovaných změn legislativní úpravy v oblasti zadávání veřejných zakázek a bude navrženo další vhodné zaměření legislativních prací tak, aby došlo ke zmenšení počtů pochybení zadavatelů a jejich negativních dopadů v dalších letech.

V práci je nejdříve stručně pojednáno o historii a současnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ve vztahu k dohledu nad dodržováním zákona při zadávání veřejných zakázek. Následuje obecný rozbor řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže a druhů rozhodnutí, kterými může být řízení skončeno. Další část analyzuje rozhodnutí vydaná v letech 2006 – 2010 podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, a ze získaných údajů vyvozuje ve výše uvedeném smyslu právní závěry.

## **2. METODIKA PRÁCE S ROZHODNUTÍMI ÚŘADU PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE**

Základním informačním zdrojem této práce jsou rozhodnutí Úřadu ve věcech zadávacích řízení vedených dle ZVZ. Zpracována byla rozhodnutí Úřadu zahájená mezi lety 2006 – 2010 a uveřejněná v souladu s ust. § 123 ZVZ na internetových stránkách úřadu [www.compet.cz](http://www.compet.cz) nejpozději dne 30.6.2011. Tato rozhodnutí byla zpracována do formy *Tabulky rozhodnutí Úřadu v letech 2006 – 2010 řazených dle četnosti výskytu*, která tvoří přílohu č. 1 této diplomové práce.

Bylo postupováno chronologicky od rozhodnutí vydaných v roce 2006 po rozhodnutí nejnovější, vydaná v roce 2011 vztahující se ovšem k zadávacím řízením probíhajícím v roce 2010. Každé rozhodnutí bylo dle skutečného obsahu výroku zařazeno do kategorie 1 – neshledáno porušení, do kategorie 2 – zastaveno z procesních důvodů či pro formální nedostatky, či podřazeno pod adekvátní kategorii pochybení zadavatelů. V případě, kdy nebyla nalezena existující adekvátní kategorie pochybení, byla vytvořena příslušná kategorie nová, pod kterou pak byla dále podřazována obdobná pochybení.

Do statistiky nebyla zahrnuta rozhodnutí ve věci zadávacích řízení zadavatele Lesy České republiky, s.p. na provádění lesnických činností z let 2006 – 2008, kde v řízeních před Úřadem ve věcech typově obdobných zadávacích řízení bylo vydáno několik stovek v naprosté většině nemeritorních rozhodnutí. Zahrnutí těchto rozhodnutí by způsobilo neporovnatelnost údajů z let 2006 – 2008 s údaji z let následujících.

Získané údaje byly užity jako podklady pro zpracování zejména kapitol 6 a 7 této práce.

### 3. HISTORIE ÚŘADU PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE JAKO ORGÁNU DOHLEDU NAD DODRŽOVÁNÍM ZÁKONA PŘI ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK

Jak vyplývá z publikace<sup>1</sup> vydané Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže (dále také jen „Úřad“), navazuje Úřad svou činností na Úřad pro hospodářskou soutěž zřízený na základě zákona Federálního shromáždění č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže (dále jen „**zákon o ochraně hospodářské soutěže 1991**“), účinného od 1.3.1991.

Úřad pro hospodářskou soutěž, resp. Federální úřad pro hospodářskou soutěž spolu s Úřadem České republiky pro hospodářskou soutěž a Úřadem Slovenské republiky pro hospodářskou soutěž, které jeho působnost vykonávaly, byly zřízeny z části k plnění úkolů obdobných úkolům dnešního Úřadu. Nicméně působnost Úřadu pro hospodářskou soutěž vymezená v § 11 zákona o ochraně hospodářské soutěže 1991 byla přeci jen o poznání užší. Zahrnovala pouze předběžné schvalování dohod a fúzí a přezkoumávání monopolního nebo dominantního postavení podniků a vzájemných dohod podniků, povolování individuálních výjimek, a ukládání peněžitých pokut a povinností k nápravě za zjištěná porušení povinností plynoucích ze zákona o ochraně hospodářské soutěže. Jednalo se tedy v zásadě pouze o působnost obdobnou té obsažené § 2 písm. a) zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „**zákon o působnosti Úřadu**“) a v zákoně č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže (dále jen „**zákon o ochraně hospodářské soutěže**“), zejména v jeho hlavách II-IV.

Již v následujícím roce, přesněji 31.10.1992 byl Český úřad pro hospodářskou soutěž zrušen a nahrazen Ministerstvem pro hospodářskou soutěž, které mělo kromě úkolů popsaných výše zároveň plnit další úkoly, zejména související s probíhající privatizací. S účinností od 1.1.1995 byla Ministerstvu pro hospodářskou soutěž zákonem č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „**zákon o zadávání veřejných zakázek**“) poprvé působnost z pohledu této práce stěžejním způsobem rozšířena také o dohled nad dodržováním tohoto nového zákona. Dohled byl v této době prováděn ve své většině postupem podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole.

---

<sup>1</sup> ÚOHS. *Úřad pro ochranu hospodářské soutěže: Historie, fakta, svědectví*. Brno: Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, 2008. 159 s. ISBN 978-80-254-2242-7.



Úřad pro ochranu hospodářské soutěže byl ve své dnešní podobě vytvořen s účinností k 1.11.1996 zákonem č. 272/1996 Sb., kterým se provádějí některá opatření v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky. Tímtož zákonem bylo zároveň po pouhých 4 letech své existence opět zrušeno Ministerstvo pro hospodářskou soutěž. Působnost Úřadu pak byla vymezena doprovodným zákonem o působnosti Úřadu způsobem, který zůstal zachován až do současnosti, tedy: „a) vytváří podmínky pro podporu a ochranu hospodářské soutěže, b) vykonává dohled při zadávání veřejných zakázek, c) vykonává další působnosti stanovené zvláštními zákony.“<sup>2</sup>

Pod písm. c) byla dnem 1.5.2000 zákonem č. 59/2000 Sb., o veřejné podpoře, podřazena působnost v oblasti rozhodování o slučitelnosti veřejné podpory s právem evropského společenství v rámci harmonizace práva České republiky s právem evropského společenství. Této působnosti Úřad ovšem dnem 1.5.2004, tedy okamžikem vstupu České republiky do evropského společenství opět pozbyl, od této chvíle má rozhodovací pravomoc v uvedených věcech Evropská komise přímo. Úřad má ovšem nadále úkoly v rámci monitoringu a jako poradenský a konzultační orgán zejména pro poskytovatele veřejné podpory mezi českými subjekty.

Úřadu tedy přísluší vykonávat činnost zejména ve třech<sup>3</sup> oblastech – a) oblasti upravené zákonem o ochraně hospodářské soutěže, b) oblasti upravené zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „**ZVZ**“) a zákonem č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (dále jen „**koncesní zákon**“) a c) oblasti veřejné podpory.

---

<sup>2</sup> Ust. § 2 zákona o působnosti Úřadu

<sup>3</sup> Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. *ÚOHS: Poslání a kompetence*. [online] [cit. 8.8.2011]. Dostupný z <http://www.compet.cz/o-uradu/poslani-a-kompetence/>.

#### 4. PRÁVOMOC ÚŘADU PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE

##### 4.1 PRÁVOMOC ÚŘADU VE VĚCECH VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK

Právní moc Úřadu vydávat rozhodnutí týkající se dodržování zákona o veřejných zakázkách vyplývá v obecné rovině z ust. § 2 již výše zmíněného zákona o působnosti Úřadu a výslovně pak rovněž z ust. § 112 zákona o veřejných zakázkách. Ustanovení § 112 v odst. 1 stanoví působnost úřadu ve věcech dodržování zákona o zadávání veřejných zakázek, v odst. 2 pak taxativně<sup>4</sup> vymezuje pravomoci Úřadu svěřené k zajištění efektivního fungování dohledu.

Úřad tedy na základě zákonného zmocnění v ust. § 112: „a) vydává předběžná opatření, b) rozhoduje o tom, zda zadavatel při zadávání veřejné zakázky a soutěži o návrh postupoval v souladu s tímto zákonem, c) ukládá nápravná opatření a sankce, d) projednává správní delikty, e) kontroluje úkony zadavatele při zadávání veřejných zakázek podle zvláštního právního předpisu. Tím není dotčena působnost jiných orgánů vykonávajících takovou kontrolu podle zvláštních právních předpisů, f) plní další úkoly, stanoví-li tak zvláštní právní předpis.“

##### 4.1.1 PŘEDBĚŽNÁ OPATŘENÍ

Možnost vydat předběžné opatření je oproti obecnému ustanovení v § 61 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „**správní řád**“), zúžena, když oproti textu správního řádu „*Předběžným opatřením lze účastníkovi nebo jiné osobě přikázat, aby něco vykonal, něčeho se zdržel nebo něco strpěl, anebo zajistit věc, která může sloužit jako důkazní prostředek, nebo věc, která může být předmětem exekuce.*“ zákon o veřejných zakázkách v § 117 umožňuje Úřadu pouze „a) zakázat uzavřít smlouvu v zadávacím řízení, nebo b) pozastavit zadávací řízení nebo soutěž o návrh.“ Zákon o veřejných zakázkách navíc s podáním návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele spojuje

---

<sup>4</sup> Povaha ZVZ jako předpisu práva soukromého či veřejného je předmětem odborné diskuse. Je ovšem zřejmé, že ustanovení svěřující pravomoc autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech nepodřízených subjektů, je ustanovením veřejnoprávním. V souladu se zásadou enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí je tedy třeba jednoznačně dojít k závěru, že výčet pravomocí je vždy výčtem taxativním.

dočasný zákaz uzavřít smlouvu automaticky<sup>5</sup>, nařizovat předběžné opatření spočívající v zákazu uzavřít smlouvu v této době je tedy zjevně nadbytečné, což význam celého institutu předběžného opatření v praxi dále snižuje.

#### *4.1.2 ROZHODNUTÍ O TOM, ZDA ZADAVATEL POSTUPOVAL V SOULADU SE ZVZ*

Rozhodování o tom, zda zadavatel při zadávání veřejné zakázky a soutěži o návrh postupoval v souladu se zákonem o veřejných zakázkách, tvoří co do počtu rozhodnutí nejvýznamnější část činnosti sekce veřejných zakázek Úřadu a tvoří i nejvýznamnější informační zdroj této práce. Je třeba poznamenat, že samostatné rozhodování o postupu zadavatele v soutěži o návrh je v pravomoci Úřadu relativně nové<sup>6</sup>. Do data účinnosti příslušné novely Úřad návrhy směřující k přezkoumání úkonů zadavatele v soutěži o návrh odmítal pro svou nepříslušnost, nicméně fakticky dohled i nad touto činností zadavatelů svým způsobem vykonával, když se při případném přezkumu úkonů zadavatele v zadávacím řízení na soutěž o návrh navazujícím zabýval rovněž postupem, jakým byl návrh vybrán<sup>7</sup>.

Úřad dovedl svou nepříslušnost k rozhodování o postupu zadavatelů<sup>8</sup> při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu<sup>9 10</sup> zadávaných veřejnými zadavateli. S tímto názorem se ovšem neztotožňují jak někteří autoři<sup>11</sup>, tak ani správní soud rozhodující o

---

<sup>5</sup> § 111 odst. 5 ZVZ

<sup>6</sup> Přidáno bodem 23. zákona č. 417/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, s účinností ode dne 1.1.2010

<sup>7</sup> HERMAN, PAVEL. *Návrh legislativních změn v oblasti i veřejných zakázek a koncesí*. Informační list: veřejné zakázky, č. 4/ 2009, září 2009, str. 7. [online] [cit. 30.11.2011] Dostupný z [http://www.compet.cz/fileadmin/user\\_upload/Informacni\\_listy/2009/Infolist\\_2009\\_04\\_Verejne\\_zakazky.pdf](http://www.compet.cz/fileadmin/user_upload/Informacni_listy/2009/Infolist_2009_04_Verejne_zakazky.pdf)

<sup>8</sup> Tj. souladu tohoto postupu se základními zásadami uvedenými v § 6 ZVZ.

<sup>9</sup> Ve smyslu ust. § 12 odst. 3 ZVZ.

<sup>10</sup> Viz např. rozhodnutí předsedy Úřadu sp. zn. R129/2008/02-22930/2008/310-AS/Hr ze dne 12. listopadu 2008 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/vyhledavani/7704/>, či R163/2007/02-03863/2008/310-Hr ze dne 15. února 2008 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/vyhledavani/8037/>.

<sup>11</sup> Viz např. RECMAN, JAN. Věcná (ne)příslušnost Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k přezkoumání veřejných zakázek malého rozsahu [online]. [cit. 22.11.2011]. Dostupné z <http://www.epravo.cz/top/clanky/vecna-neprislusnost-uradu-pro-ochranu-hospodarske-souteze-k-prezkoumani-verejnych-zakazek-maleho-rozsahu-55607.html>.

žalobách proti rozhodnutím Úřadu<sup>12</sup> a rovněž ani Nejvyšší správní soud rozhodující o kasačních stížnostech<sup>13</sup>. Je tak možné, že v budoucnu Úřad tento svůj postoj přehodnotí a bude napříště za určitých podmínek podrobovat zkoumání rovněž postup zadavatelů při uzavírání smlouvy na veřejnou zakázku malého rozsahu.

#### 4.1.3 NÁPRAVNÁ OPATŘENÍ A SANKCE

Nápravná opatření, tedy opatření k odstranění negativních důsledků zjištěných pochybení zadavatelů, jsou ukládána při zjištění nezákonného postupu zadavatele v přezkoumávaném zadávacím řízení či soutěži o návrh. Nápravná opatření užívaná Úřadem spočívají zásadně pouze ve zrušení nezákonného úkonu zadavatele, nikoliv v uložení povinnosti něco konkrétního vykonat. Uložení takové povinnosti by bylo v zásadě nadbytečné, neboť zadavatel po zrušení některého svého úkonu musí v zadávacím řízení řádně pokračovat a tedy i, je-li to pro řádné pokračování třeba, zrušený úkon znovu (tentokrát ovšem v souladu se zákonem) učinit i bez toho, aby mu taková povinnost musela být ukládána. Zrušen může být jeden úkon zadavatele, více úkonů pak v případě, že se zadavatel dopustil více pochybení nebo v případě, že na nezákonný úkon další úkon navazuje, nebo i celé zadávací řízení v případě, že zadavatel pochybil už při vymezování zadávacích podmínek nebo v případě, že zadavatel užil zadávací řízení, jehož užití zákon v daném případě nepřipouští.

Při zjištění zásadního pochybení v potupu zadavatele v době až po uzavření smlouvy v zadávacím řízení, existuje možnost na základě návrhu zakázat plnění takto uzavřené smlouvy. Smlouva uzavřenou v rozporu se ZVZ není podle ust. § 118 odst. 6 neplatná, neplatnost smlouvy pro rozpor se zákonem konstituuje až zákaz jejího plnění uložený Úřadem. To je v českém právním řádu ojedinělá konstrukce<sup>14</sup> představená tzv. malou novelou č. 417/2009 Sb. s účinností od 1.1.2010. Možnosti uložit zákaz plnění

---

<sup>12</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 62 Ca 30/2008 ze dne 11.8.2009 potvrzený rozsudkem Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Afs 132/2009 ze dne 26.1.2011.

<sup>13</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Afs 132/2009 ze dne 26. ledna 2011.

<sup>14</sup> Srov. ust. § 40a zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku. Neplatnost smlouvy uzavřené na plnění předmětu veřejné zakázky ve smyslu ust. § 118 odst. 6 je tedy příkladem nepřímé relativní neplatnosti. Viz FIALA, JOSEF; HURDÍK, JAN; KORECKÁ, VĚRA. *Občanský zákoník - komentář. Část I. Hlava IV. Právní úkony. Relativní neplatnost. § 40a.* [právní informační systém ASPI] [cit. 9.12.2011]: "Podle toho, jak je třeba neplatnost uplatnit, rozlišujeme: přímou relativní neplatnost (není třeba úředního rozhodnutí) a nepřímou relativní neplatnost (je třeba úředního rozhodnutí)."

uzavřené smlouvy Úřad podle ZVZ příliš nevyužívá, v současnosti existuje jen jediné takové rozhodnutí<sup>15</sup>. Je ovšem otázkou, zda požadavek ZVZ na existenci návrhu oprávněné osoby na uložení zákazu plnění uzavřené smlouvy a požadavek na složení kauce ve výši 100.000,- Kč vůbec Úřadu umožňují tuto pravomoc ve větší míře využívat.

Ze sankcí má Úřad k dispozici zejména možnost uložení peněžitě pokuty. V případě, kdy Úřad zjistí pochybení v době, kdy zadavatel již uzavřel s vybraným uchazečem smlouvu, uloží zpravidla namísto zákazu plnění uzavřené smlouvy zadavateli pokutu. Výše pokuty se u deliktů spočívajících v uzavření smlouvy na plnění předmětu veřejné zakázky bez dodržení řádného postupu podle ZVZ odvíjí od hodnoty veřejné zakázky, při jejímž zadávání bylo pochybeno, a podle ust. § 120 odst. 2 ZVZ představuje maximálně 5% hodnoty veřejné zakázky a částku do 10.000.000,- Kč v případě, kdy hodnotu veřejné zakázky nelze zjistit. U ostatních deliktů je výše pokuty stanovena na 10.000.000,- Kč.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S448/2010/VZ-3396/2011/540/VKu ze dne 18. dubna 2011 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/9092/>, potvrzené rozhodnutím předsedy Úřadu sp. zn. ÚOHS-R97,98/2011/VZ-13497/2011/310-ASc ze dne 26.8.2011 dostupným z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/9065/>.

<sup>16</sup> Úřad ovšem téměř vždy ukládá peněžitou sankci při dolní hranici zákonného rozmezí. K tomu tehdejší předseda Úřadu Martin Pecina píše: „*Cílem má být zjednáání nápravy. Sankce uložená při spodní možné hranici dává zadavateli větší možnost žádat náhradu škody přímo na odpovědném zaměstnanci nebo specializované firmě, která mu proces zadávání zakázky realizuje.*“ PECINA, MARTIN. Význam pokut ukládaných za porušení zákona. Informační list: veřejné zakázky, č. 4/ 2009, září 2009, str. 8. [online] [cit. 30.11.2011]. Dostupný z

[http://www.compet.cz/fileadmin/user\\_upload/Informacni\\_listy/2007/Infolist\\_05\\_2007\\_VZ.pdf](http://www.compet.cz/fileadmin/user_upload/Informacni_listy/2007/Infolist_05_2007_VZ.pdf).

Tento přístup považuji ve své podstatě za správný. Ani velmi citelná pokuta, která je hrazena z veřejného rozpočtu, nepřiměje osoby zodpovědné za realizaci zadávacích řízení k důslednému postupu v souladu se ZVZ tak účinně jako, byť i nižší, pokuta, kterou musí v konečném důsledku uhradit osoba za pochybení zodpovědná – ať již úředník zadavatele, či externí společnost zastupující zadavatele při výkonu práv a povinností podle ZVZ v souladu s ust. § 151 ZVZ.

Stav, kdy osoby, které pochybení způsobily, ponесou jeho důsledky v plném rozsahu je ovšem spíše stavem de lege ferenda cílovým, než faktickým. Uhrazení pokuty uložené Úřadem lze po zástupcích ve smyslu ust. § 151 ZVZ vymáhat často jen obtížně v soudním řízení, kde náklady často přesáhnou výši vymáhané částky, zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, sice stanoví odpovědnost úředníka za škodu, kterou při výkonu funkce způsobil, v praxi je ovšem tato odpovědnost málokdy realizována, pro státní úředníky navíc obdobná odpovědnost prozatím uzákoněna není.

Pro obě zmíněné skupiny správních deliktů platí, že výše pokuty se zvyšuje na dvojnásobek v případě, že se zadavatel dopustí stejného správního deliktu během 5 let opakovaně.

Od účinnosti tzv. malé novely č. 417/2009 Sb. dne 1.1.2010 může pokuta být uložena rovněž dodavateli. Tato pokuta se ukládá buď samostatně ve výši do 1.000.000,- Kč, pokud dodavatel zapsaný v seznamu kvalifikovaných dodavatelů nepožádá ve stanovené lhůtě od změny zapsaných skutečností o změnu zápisu v seznamu, nebo ve výši do 10.000.000,- Kč ve spojitosti se zákazem plnění veřejných zakázek na 3 roky, pokud dodavatel předloží k prokázání splnění kvalifikace doklady nebo uvede údaje, které neodpovídají skutečnosti.<sup>17</sup>

Za povinnost částečně sankčního charakteru lze považovat i povinnost zadavatele v případě zjištění pochybení Úřadem hradit náklady řízení stanovené vyhláškou ministerstva pro místní rozvoj paušálně na 30.000 Kč. Obdobně lze na druhé straně chápat i institut kauce, kterou musí stěžovatel složit při zahájení řízení na návrh a která se v případě, že nebyly zjištěny důvody pro uložení nápravného opatření, stává příjmem státního rozpočtu.

#### 4.1.1 SPRÁVNÍ DELIKTY

*„Správní delikt je protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem a za nějž ukládá správní orgán trest stanovený normou správního práva.“*<sup>18</sup>

Odpovědnost za správní delikt podle ZVZ je konstruována na relativním objektivním principu. Zavinění není a vzhledem k tomu, že zadavatelé jsou ve své většině organizačními složkami státu či samosprávných celků, nebo právníckými osobami a dodavatelé pak ve své většina právníckými osobami, ani efektivně nemůže být vyžadováno. Ust. § 121 odst. 1 pak stanoví, že *„Právnícká osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila.“*

---

<sup>17</sup> Sankce zákazu plnění veřejných zakázek byla Úřadem prozatím uložena v jediném případě. Společnosti Stavoenergo, s. r. o. byla tato sankce spolu s pokutou ve výši 500.000,- Kč uložena rozhodnutím Úřadu sp. zn. S196/2010/VZ-19174/2010/530/JW ze dne 7. února 2011, dostupným z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8832/>.

<sup>18</sup> Str. 201; HENDRYCH, DUŠAN. Správní právo, obecná část. 5. vydání. Praha, C.H.Beck, 2003. 793 s. ISBN 80-7179-671-9.

Řízení musí být Úřadem zahájeno do 5 let ode dne, kdy se o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení pro spáchání správního deliktu dozvěděl, nejpozději pak v objektivní lhůtě 10 od doby, kdy ke spáchání správního deliktu došlo.<sup>19</sup>

#### 4.1.2 STÁTNÍ KONTROLA<sup>20</sup>

Kontrolou úkonů zadavatele podle zvláštního právního předpisu, jak jí zmiňuje ZVZ v ust. § 112 odst. 2 písm. e), je činnost vykonávaná mimo správní řízení, jejímž cílem je na základě zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, „*kontrolovat hospodaření s finančními a hmotnými prostředky České republiky.*“<sup>21</sup> Působnost v této oblasti má však zejména Nejvyšší kontrolní úřad, působnost Úřadu je tedy v tomto smyslu značně omezena.

#### 4.1.3 DALŠÍ ÚKOLY

V souladu s ust. § 2 zákona o působnosti Úřadu vykonává Úřad rovněž úkoly v rámci své působnosti v oblastech odlišných od dohledu nad dodržováním zákona při zadávání veřejných zakázek.

Mezi tyto úkoly patří úkoly podle zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, podle zákona č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> K efektivitě ukládání pokut blíže viz poznámka pod čarou č. 16.

<sup>20</sup> Str. 473; PODEŠVA, V., OLÍK, M., JANOUŠEK, M., STRÁNKSKÝ, J. *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář.* 2. vydání. Praha, Wolters Kluwer ČR, 2011, 648 s. ISBN 978-80-7357-636-3.

<sup>21</sup> Str. 473; PODEŠVA, V., OLÍK, M., JANOUŠEK, M., STRÁNKSKÝ, J. *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář.* 2. vydání. Praha, Wolters Kluwer ČR, 2011, 648 s. ISBN 978-80-7357-636-3.

<sup>22</sup> Str. 550; JURČÍK, R. *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář.* 2. vydání. Praha, C.H.Beck, 2011. 712 s. ISBN 978-80-7400-329-5

## 5. SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ VE VĚCECH VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK

### 5.1 ZPŮSOBY ZAHÁJENÍ ŘÍZENÍ A PROCESNÍ PODMÍNKY

V souladu s ustanoveními správního řádu, který v § 44 odst. 1 uvádí, že „*Řízení o žádosti je zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení (dále jen "žádost"), došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu*“ a v § 46 pak uvádí, že „*Řízení z moci úřední je zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi uvedenému v § 27 odst. 1 doručením oznámení nebo ústním prohlášením, a není-li správnímu orgánu tento účastník znám, pak kterémukoliv jinému účastníkovi. Oznámení musí obsahovat označení správního orgánu, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby,*“ rovněž ZVZ umožňuje zahájit řízení buď na návrh, nebo z moci úřední, když ve svém § 113 doslova stanoví, že „*Řízení o přezkoumání úkonů zadavatele se zahajuje na písemný návrh stěžovatele (dále jen „navrhovatel“)* nebo z moci úřední.“

#### 5.1.1 ŘÍZENÍ ZAHÁJENÉ NA NÁVRH

V případě řízení zahájeného na návrh ZVZ dále rozlišuje, zda byl návrh podán před uzavřením smlouvy na veřejnou zakázku, či až po něm. Výčet úkonů zadavatele, jež lze napadat návrhem na přezkoumání v době, kdy ještě smlouva nebyla uzavřena, je v ZVZ pouze demonstrativní, napadat tedy lze v zásadě jakýkoliv úkon či jiné chování zadavatele, které splňuje požadavky druhé a třetí věty ust. § 114 ZVZ, tedy je způsobilé vyloučit zásady uvedené v § 6<sup>23</sup> ZVZ a způsobit újmu na právech navrhovatele.

Naproti tomu v době, kdy smlouva již byla mezi zadavatelem a vybraným uchazečem uzavřena, bylo až do 10.9.2011 možné před Úřadem napadat pouze fakt, že nebylo realizováno zadávací řízení, ačkoliv realizováno být mělo, nebo že zadavatel uzavřel smlouvu v zadávacím řízení předčasně<sup>24</sup>. Novela ZVZ č. 258/2011 Sb. účinná

---

<sup>23</sup> Zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace jsou základními zásadami zadávání veřejných zakázek. Zadavatel má povinnost tyto zásady dodržovat při všech činnostech souvisejících se zadáváním veřejných zakázek. Viz Str. 29; PODEŠVA, V., OLÍK, M., JANOUŠEK, M., STRÁNSKÝ, J. *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář*. 2. vydání. Praha, Wolters Kluwer ČR, 2011, 648 s. ISBN 978-80-7357-636-3.

<sup>24</sup> Tedy nedodrží požadavky ust. § 82 odst. 1, § 110 odst. 6 nebo § 111 odst. 5 ZVZ, resp. předběžného opatření vydaného dle § 117 odst. 1 ZVZ, nebo postupuje podle ust. § 82 odst. 3 ZVZ.



od 11.9.2011 dává zadavateli možnost při zadávání veřejné zakázky v dynamickém nákupním systému nebo na základě rámcové smlouvy uzavřít smlouvu před uplynutím lhůty pro podání námitek<sup>25</sup> a v souvislosti s tím rovněž dává uchazečům možnost při užití tohoto postupu zadavatelem napadat jeho úkony v obdobném rozsahu jako před uzavřením smlouvy.

Tato nová úprava kromě toho, že z části zavádí koncepčně nové dělení veřejných zakázek na veřejné zakázky „běžné“ a veřejné zakázky v oblasti obrany nebo bezpečnosti, rovněž reaguje na praktické problémy při zadávání veřejných zakázek v dynamickém nákupním systému a na základě rámcové smlouvy. Jako značně nepraktická se v praxi ukázala povinnost zadavatele před uzavřením smlouvy vyčkávat plných 15 dní, tedy stejně dlouho jako při uzavírání smlouvy v běžném zadávacím řízení. Vzhledem k tomu, že zadávání veřejných zakázek v dynamickém nákupním systému a na základě rámcové smlouvy by mělo být dostatečně flexibilní a 15 denní zdržení může prodloužit proces zadávání až dvojnásobně, je zřejmě nová úprava představená zmíněnou novelou na místě, přestože se zdá být problematickou z hlediska možné obrany uchazečů proti nezákonnému postupu zadavatele.<sup>26</sup>

Vyjma výše uvedeného rozlišení na návrh podaný před a návrh podaný po uzavření smlouvy a s tím souvisejícího rozsahu možného přezkumu musí mít stěžovatel na paměti rovněž další povinnosti, které musí před podáním návrhu splnit, aby se mohl s úspěchem domáhat přezkoumání merita věci Úřadem.

Návrh na přezkum úkonů zadavatele Úřadem musí samozřejmě splňovat všechny požadavky kladené na podání, tedy zejména z něj musí být v souladu s ust. § 37 odst. 2 správního řádu „*patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje.*“ ZVZ ovšem

---

<sup>25</sup> Ust. § 82 odst. 3 ZVZ.

<sup>26</sup> Nápravné opatření dle ust. § 118 odst. 1 ZVZ může být uloženo pouze před uzavřením smlouvy. Po uzavření smlouvy může být jako opatření směřující k nápravě uložen pouze zákaz plnění smlouvy a to pouze na návrh. V případě postupu zadavatele v souladu s ust. § 82 odst. 3 ZVZ může v době podání návrhu uchazečem smlouva již být uzavřena. Uchazeč podávající návrh na přezkum úkonů zadavatele Úřadem přitom nemá řádnou možnost, jak si ověřit, zda zadavatel s vybraným uchazečem smlouvu již uzavřel, či nikoliv. Nemá tedy dostatek informací k podání správného návrhu Úřadu – návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele a uložení opatření k nápravě, či návrhu na uložení zákazu plnění uzavřené smlouvy. Tato situace může přitom omezit možnost uchazečů efektivně se bránit proti nezákonnému postupu zadavatelů v dynamickém nákupním systému a při zadávání veřejných zakázek na základě rámcové smlouvy. Zákaz plnění smlouvy je navíc v rozhodovací praxi Úřadu extrémně vzácným rozhodnutím, jak již bylo uvedeno výše.

nad rámec těchto obecných požadavků dále v ust. § 114 odst. 3 obsahuje výčet dalších povinných obsahových náležitostí návrhu na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele. Návrh tedy v souladu se zmíněným ustanovením „*musí obsahovat označení zadavatele, v čem je spatřováno porušení zákona, v jehož důsledku navrhovatel hrozí nebo vznikla újma na jeho právech, návrhy na provedení důkazů, a čeho se navrhovatel domáhá*“ a dále „*Součástí návrhu je doklad o složení kauce podle § 115 a v případě návrhu zasílaného Úřadu před uzavřením smlouvy na veřejnou zakázku rovněž doklad o doručení námitek zadavateli a doklad o opětovném složení jistoty podle § 67 odst. 4.*“ Zatímco první část citace v zásadě pouze zpřesňuje, jak je třeba vymezit věc, které se návrh týká (označení zadavatele, označení úkonů zadavatele, které jsou v rozporu se zákonem a vylíčení povahy tohoto rozporu a povahy možné újmy na právech navrhovatele), druhá část citace ukládá navrhovateli další povinnosti, které musí již před podáním návrhu splnit (tedy složit kauci v zákonné výši<sup>27</sup> na bankovní účet Úřadu a zejména, pokud je návrh podáván před uzavřením smlouvy na plnění předmětu veřejné zakázky, rovněž doklad o doručení námitek zadavateli<sup>28</sup> a doklad o opětovném složení jistoty<sup>29</sup>, byla-li v zadávacím řízení vyžadována a byla-li navrhovateli vrácena). Návrh splňující předepsané náležitosti musí navrhovatel ve lhůtě doručit jak Úřadu, tak zadavateli, jehož úkony mají být přezkoumány. Správní poplatek se za řízení, na rozdíl od řízení o přezkoumání úkonů zadavatele dle starší právní úpravy, neplatí.

---

<sup>27</sup> Viz ust. § 115 ZVZ.

<sup>28</sup> Námitky se musí týkat totožné věci, tj. jejich předmětem musí být stejné jednání zadavatele ve stejném zadávacím řízení jako v podávaném návrhu na přezkum úkonu zadavatele, rovněž musí být podány stejnou osobou jako návrh na přezkum. Viz např. rozhodnutí Úřadu sp. zn. S82/2009/VZ-3235/2010/540/PVé ze dne 31. března 2010 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8536/>, potvrzené rozhodnutím předsedy Úřadu sp. zn. R047/2010/VZ-12751/2010/310-ASc ze dne 24.8.2010 dostupným z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8529/>.

<sup>29</sup> Tato povinnost se samozřejmě týká pouze zadávacích řízení, kde byla jistota zadavatelem požadována. Účel tohoto ustanovení je přitom zřejmý, pokud by měl Úřad návrhu vyhovět a zrušit některé úkony zadavatele, zadávací řízení by bylo de facto vráceno do fáze, kdy navrhovatel byl stále jeho účastníkem. Již v okamžiku zrušení úkonu zadavatele musí tedy jistota navrhovatele jako účastníka zadávacího řízení být složena.

### 5.1.2 ŘÍZENÍ ZAHÁJENÉ Z MOCI ÚŘEDNÍ

Z moci úřední zahájí Úřad řízení, získá-li pochybnost o tom, zda zadavatel svým postupem při zadávání konkrétní veřejné zakázky neporušil ZVZ.<sup>30</sup> Způsob, jakým Úřad pochybnost získá, není výslovně specifikován. V některých svých rozhodnutích Úřad uvádí, z jakého zdroje informace, které prvotní pochybnost vyvolaly, získal. Jedná se nejčastěji o podněty osob, které nemohou nebo nechtějí<sup>31</sup> podat návrh na přezkoumání úkonů zadavatele běžným způsobem, dále zastavená správní řízení a zpravodajská média.<sup>32</sup>

Ve výjimečných případech Úřad zahájí správní řízení okamžitě, jindy postupuje podle obecné úpravy obsažené v ust. § 42 a násl. a § 137 a násl. správního řádu, tedy při zvažování, zda jsou dány okolnosti pro zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele, si od zadavatele vyžádá vyjádření k podanému podnětu a dále si zpravidla vyžádá dokumentaci o veřejné zakázce.<sup>33</sup> Je třeba poznamenat, že ZVZ v § 114 odst. 6 zadavateli ukládá povinnost Úřadu do 7 dnů své vyjádření spolu s dokumentací zaslat v případě, kdy je řízení o přezkoumání úkonů zadavatele již zahájeno, neobsahuje ovšem obdobné ustanovení pro případ, kdy Úřad zahájení řízení pouze zvažuje. Zatímco první zmíněný úkon, tedy výzva k vyjádření, by mohl být považován za výzvu k podání vysvětlení ve smyslu ust. § 137 odst. 1 správního řádu, na základě které musí zadavatel informace poskytnout, k druhému zmíněnému úkonu nemá Úřad zákonem dānu pravomoc vūbec. Je tedy na uvāžení zadavatele, zda Úřadu dokumentaci o veřejné zakázce poskytne. V zásadě lze ovšem předpokládat, že pokud by zadavatel odmítl

---

<sup>30</sup> Pokud Úřad pochybnosti získá, má povinnost řízení zahājit. Jak uvādí Ústavní soud České republiky v usnesení sp. zn. II.ÚS 586/02 ze dne 08.10.2002 „...nemūže zāležet na libovūli sprāvního orgānu, zda řízení, které lze zahājit pouze z jeho vlastního podnětu, zahājí či nikoliv, neboť jeho činnost je ovlādāna mj. principem oficiality, podle kterého sprāvní orgān má právo a povinnost zahājit řízení, jakmile nastane skutečnost předvīdanā zákonem, bez ohledu na to, jak ji zjistí.“

<sup>31</sup> Ve snaze vyhnout se povinnosti složit kauci při podání návrhu někteří uchazeči obětují postavení účastníka v řízení o přezkoumání úkonů zadavatele a namísto návrhu podají Úřadu pouhý podnět.

<sup>32</sup> Např. rozhodnutí Úřadu sp. zn. S344/2009/VZ-2916/2010/510/HOd ze dne 16. 4. 2010 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8382/>, které bylo zahājeno z moci úřední poté, co „[Úřad] získal z tisku (<http://ihned.cz/>) informace, podle nichž se zadavatel mohl dopustit zāvažného porušení zákona, a to při stanovení některých technických kvalifikačních předpokladů v souvislosti se zadáváním veřejné zakázky.“ Obdobně rovněž např. rozhodnutí Úřadu sp. zn. S108/2009/VZ-12163/2009/510/HOd ze dne 15. října 2009 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8475/>.

<sup>33</sup> Viz ust. § 155 ZVZ.

dokumentaci poskytnout, pochybnost o zákonnosti svého postupu při zadávání veřejné zakázky tím jen posílí a zpravidla tak Úřad zahájí řízení o přezkoumání úkonů zadavatele, po jehož zahájení, jak již bylo uvedeno, má zadavatel povinnost dokumentaci o veřejné zakázce Úřadu zaslat. V praxi tedy tato absence pravomoci Úřadu problémy nepůsobí, když zadavatelé ve snaze vyhnout se zahájení řízení dokumentaci o veřejné zakázce poskytují dobrovolně.

## 5.2 ÚČASTNÍCI ŘÍZENÍ

Účastníkem řízení je činitel, který se na řízení podílí, vznikají mu procesní práva a povinnosti a o jehož právech se v řízení jedná.<sup>34</sup> Z pohledu způsobů vymezení toho, kdo je účastníkem, může Úřad vést dva druhy řízení: řízení o přezkoumání úkonů zadavatele podle § 116 a násl. ZVZ a řízení o správních deliktech podle § 120 ZVZ a podle § 120a ZVZ.

### 5.2.1 ÚČASTNÍCI ŘÍZENÍ O PŘEZKOUMÁNÍ ÚKONŮ ZADAVATELE

Dle výkladu Úřadu je úprava obsažená v § 116 ZVZ z hlediska toho, kdo bude účastníkem v řízení o přezkoumání úkonů zadavatele, ucelenou zvláštní úpravou a obecná úprava správního řádu se tak na tuto problematiku nebude aplikovat.<sup>35</sup> To, kdo je účastníkem správního řízení před Úřadem, je tedy dáno několika faktory: tím, zda se jedná o řízení zahájené na návrh, či z moci úřední, a tím, v jaké fázi zadávacího řízení bylo správní řízení zahájeno a jaké úkony zadavatele jsou napadány.

Účastníkem správního řízení, ve kterém mají být přezkoumávány úkony zadavatele, je vždy zadavatel veřejné zakázky, již se přezkum týká. V tomto se ZVZ neodchyluje od úpravy správního řádu, podle které by zadavatel musel rovněž být podle ust. § 27 odst. 1 nebo ust. § 27 odst. 2 účastníkem, neboť jsou to vždy právě práva a povinnosti zadavatele<sup>36</sup>, o kterých má být v řízení rozhodováno.

---

<sup>34</sup> Str. 130; WIINTEROVÁ, ALENA a kol. *Civilní právo procesní*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Praha, Linde Praha, 2011. 711 s. ISBN 978-80-7201-842-0

<sup>35</sup> Str. 482; PODEŠVA, V., OLÍK, M., JANOUŠEK, M., STRÁNSKÝ, J. *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář*. 2. vydání. Praha, Wolters Kluwer ČR, 2011, 648 s. ISBN 978-80-7357-636-3

<sup>36</sup> Práva a povinnosti jiných osob jsou dotčena pouze v některých případech. Např. vybraný uchazeč od okamžiku, kdy je vybrán a svědčí mu tak právo na uzavření smlouvy se zadavatelem dle ust. § 82 odst. 2, má zájem na tom, aby toto jeho právo zůstalo zachováno. I on je tedy účastníkem,

V řízení zahájeném na návrh je účastníkem řízení spolu se zadavatelem rovněž navrhovatel, tedy osoba, která po splnění ZVZ stanovených podmínek učinila projev vůle směřující k zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele. Jak již bylo uvedeno výše, základní podmínkou úspěšnosti návrhu je existence postupu zadavatele, který vylučuje nebo by mohl vyloučit zásady stanovené v § 6 ZVZ a v jehož důsledku hrozí nebo vznikla újma na právech navrhovatele<sup>37</sup>.

V případě, že Úřad postupuje při zahájení řízení z úřední povinnosti, pak osoba, které hrozí nebo vznikla újma na právech postupem zadavatele vylučujícím nebo způsobilým vyloučit zásady stanovené v § 6 ZVZ, účastníkem řízení nebude. To platí i v případě, kdy tato osoba svým jednáním zahájení řízení Úřadem způsobila zprostředkovaně, tedy např. podala návrh nezpůsobilý zahájit řízení pro absenci některé procesní podmínky, ze kterého Úřad nabyl pochybnost o zákonnosti postupu zadavatele, nebo podala podnět ve smyslu § 42 správního řádu.

Za účastníka ZVZ výslovně prohlašuje dále vybraného uchazeče, resp. vybraného účastníka soutěže o návrh v řízeních, jejichž předmětem je přezkoumání právě rozhodnutí zadavatele o výběru nejvhodnější nabídky či nejvhodnějšího návrhu. Toto ustanovení je přitom Úřadem vykládáno extenzivně, když je postavení účastníka na základě tohoto ustanovení přiznáváno rovněž i dodavateli, se kterým byla uzavřena smlouva postupem zcela mimo zadávací řízení v případě, kdy měl zadavatel povinnost zadávací řízení provést.<sup>38</sup>

Jiné osoby, které by mohly být rozhodnutím Úřadu dotčeny na svých právech, pak postavení účastníka, na rozdíl od řízení podléhající obecné úpravě správního řádu, mít nemohou.

---

pokud je přezkoumáváno rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky, ze kterého toto jeho právo pramení.

<sup>37</sup> Předmětem řízení je v tom případě právě újma na právech navrhovatele. Prostředkem k jejímu odstranění nebo alespoň zmírnění je přitom uložení nápravného opatření na základě přezkoumání úkonů zadavatele.

<sup>38</sup> Viz starší rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 62 Ca 35/2006 ze dne 8.12.2006, resp. rovněž rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 62 Ca 23/2006 ze dne 6.3.2007.

### 5.2.2 ÚČASTNÍCI ŘÍZENÍ O SPRÁVNÍCH DELIKTECH

Část ZVZ upravující řízení o správních deliktech zadavatelů a dodavatelů zvláštní úpravu účastenství neobsahuje, pro tato řízení tedy bude třeba využít obecnou úpravu obsaženou ve správním řádu. Prakticky se tato skutečnost projeví výrazněji v řízeních o správních deliktech dodavatelů podle § 120a ZVZ než v řízeních o správních deliktech zadavatelů podle § 120 ZVZ. Důvodem je fakt, že správní delikty zadavatelů jsou úřadem zpravidla nalézány v rámci řízení o přezkoumání úkonů zadavatele s účastníky podle § 116 ZVZ, jak bylo rozebráno v předchozí kapitole. V zásadě ovšem nic nebrání tomu, aby Úřad vedl řízení o správním deliktu zadavatele samostatně tehdy, když přezkoumávat úkony zadavatele není třeba nebo to již není účelné<sup>39</sup>.

Při rozhodování o správních deliktech dodavatelů podle § 120a je, jak již bylo uvedeno, aplikovatelná úprava správního řádu, tedy zejména ustanovení § 27 odst. 1 písm. b): „*Účastníky řízení (dále jen "účastník") jsou v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají.*“ a dále pak další osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Uplatní se rovněž ust. § 28 odst. 1 správního řádu, podle kterého je třeba (alespoň dočasně do doby, než bude rozhodnuto o tom, že účastníkem není) za účastníka považovat rovněž osobu, která o sobě tvrdí, že je účastníkem. Obecně řečeno ovšem účastníkem řízení, jehož předmětem je správní delikt dodavatele, je zásadně pouze sám dodavatel<sup>40</sup>, neboť jsou to pouze jeho práva a povinnosti, o kterých má být v řízení rozhodováno. Jen obtížně si lze představit situaci, kdy by se rozhodnutí v řízení o správním deliktu dodavatele přímo dotýkalo i práv a povinností osob jiných.

---

<sup>39</sup> Tedy v případech, kdy již v době zahájení správního řízení byla uzavřena smlouva na plnění předmětu veřejné zakázky, a nejsou splněny podmínky pro rozhodnutí o zákazu plnění smlouvy.

<sup>40</sup> Viz např. rozhodnutí Úřadu sp. zn. S196/2010/VZ-19174/2010/530/JW ze dne 7. února 2011 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/vyhledavani/8832/>.

### 5.3 MOŽNÁ ROZHODNUTÍ ÚOHS

Okamžikem, kdy je řízení zahájeno, má úřad povinnost činit kroky vedoucí k vydání meritorního rozhodnutí<sup>41</sup>. Ne vždy je ovšem možné vydání meritorního rozhodnutí dosáhnout, v některých případech pak sice je možné řízení provést a rozhodnutí vydat, není to ale již účelné. Důvody, pro které nelze řízení provést, spočívají ve své většině v nezpůsobilosti subjektu k podání návrhu, v opožděnosti či jiných vadách samotného návrhu, v některých případech se pak návrh týká postupu subjektů, jejichž jednání v předmětné věci není Úřad oprávněn přezkoumávat<sup>42</sup>.

#### 5.3.1 ZASTAVENÍ ŘÍZENÍ

V některých případech lze okolnosti bránící provedení řízení odstranit. Úřad má v této situaci na základě ust. § 117a odst. 1 písm. a) a b) ZVZ povinnost navrhovatele k jejich odstranění vyzvat a stanovit k tomu přiměřenou lhůtu. V případech, kdy je odstranění těchto okolností již ze samotné podstaty věci nemožné,<sup>43</sup> či k jejich odstranění z jiného důvodu nedojde, Úřad řízení zastaví.<sup>44</sup> Zastavení řízení z procesních důvodů přitom tvoří největší část prvoinstančních rozhodnutí Úřadu.<sup>45</sup>

Řízení ovšem může být zastaveno rovněž za určitých okolností i v případech, kdy nejsou důvody pro zastavení vymezené ust. § 117a ZVZ naplněny. Úřad řízení zastaví, i pokud jeho další vedení není účelné. Tento stav nastává zejména tehdy, když zadavatel

---

<sup>41</sup> Ustanovení § 9 správního řádu stanoví: „*Správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.*“ Svévolné bránění nebo oddalování splnění účelu správního řízení, by bylo uplatňováním pravomoci k účelům jiným než k jakým byla orgánu svěřena a jako takové vážným porušením zásad demokratického právního státu.

<sup>42</sup> Viz aktuálně např. rozhodnutí Úřadu sp. zn. S414/2010/VZ-2606/2011/540/PVé ze dne 29. dubna 2011 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/9141/>, potvrzené rozhodnutím předsedy Úřadu sp. zn. R187/2010/VZ-11814/2011/310/AS ze dne 7. července 2011 dostupným z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8997/> a rozhodnutím předsedy Úřadu sp. zn. R101/2011/VZ-15080/2011/310/JSI ze dne 18. října 2011 dostupným z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/9137/>.

<sup>43</sup> Např. pokud je návrh podán opožděně, jak předpokládá ust. § 117a písm. c).

<sup>44</sup> Zvláštní povahu mezi důvody pro zastavení řízení má přitom zastavení řízení podle ust. § 117a písm. d). K zastavení řízení v tomto případě dojde až po meritorním přezkoumání věci, namísto vydání rozhodnutí o tom, že nebylo shledáno porušení ZVZ, ovšem dojde pouze k zastavení řízení.

<sup>45</sup> Viz příloha č.1 - Tabulka rozhodnutí Úřadu v letech 2006 – 2010 řazených dle četnosti výskytu.

v době po podání návrhu, ovšem před vydáním rozhodnutí, sám zjedná nápravu napadeného nedostatku. Další vedení správního řízení před Úřadem rovněž ztratí svůj účel v případě, že zadavatel zadávací řízení, ve kterém se tvrzeného pochybení dopustil, zruší.<sup>46</sup>

### 5.3.2 ZAMÍTNUTÍ NÁVRHU

V případech, kdy Úřad nezjistí navrhovatelem tvrzená pochybení, či se z jiných důvodů rozhodne neukládat<sup>47</sup> nápravné opatření ani sankci, návrh podle ust. § 118 odst. 4 ZVZ zamítne. Zamítnutí návrhu z důvodu nezjištění pochybení je druhým nejčastějším výsledkem řízení ve věcech přezkoumání úkonů zadavatele před Úřadem.<sup>48</sup> V případě zamítnutí návrhu se kauce složená navrhovatelem v souladu s ust. § 115 odst. 2 ZVZ stává příjmem státního rozpočtu.

Poněkud nesystematicky jsou mezi důvody pro zamítnutí uvedeny okolnosti, které představují nenaplnění procesních podmínek. Např. pokud návrh podá osoba, která není způsobilá vyvolat zahájení řízení, jak předpokládá ust. § 118 odst. 5 písm. c), nebo pokud je Úřad nepřislušný k rozhodnutí o návrhu, jak předpokládá ust. § 118 odst. 5 písm. d), jedná se o nedostatek procesní podmínky. Tyto okolnosti by spíše měly být důvodem k vydání procesního rozhodnutí o zastavení řízení namísto zamítnutí návrhu. Dle názoru autora tak i tyto skutečnosti měly být novelou č. 417/2009 Sb. vyčleněny do samostatného ust. § 117a, ve kterém jsou důvody pro zastavení řízení nově upraveny.<sup>49</sup>

### 5.3.3 ZRUŠENÍ ÚKONU ZADAVATELE

Pokud Úřad dospěje k závěru, že při zadávání veřejné zakázky bylo zadavatelem pochybeno způsobem, který mohl ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a smlouva na plnění předmětu veřejné zakázky doposud nebyla uzavřena, rozhodne o nápravném opatření podle ust. § 118 odst. 1 ZVZ. Ačkoliv zákon na prvním místě mezi nápravnými opatřeními uvádí zrušení celého zadávacího řízení a pouze jako alternativu tohoto

---

<sup>46</sup> Viz např. rozhodnutí Úřadu sp. zn. S161,163/2010/VZ-9450/2010/520/DŘ ze dne 9. září 2010 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8555/>.

<sup>47</sup> Viz ust. § 118 odst. 3 ZVZ: „*důvody hodné zvláštního zřetele, spojené s veřejným zájmem*“

<sup>48</sup> Viz příloha č.1 - Tabulka rozhodnutí Úřadu v letech 2006 – 2010 řazených dle četnosti výskytu.

<sup>49</sup> Viz důvodová zpráva k bodu 31 zákona č. 417/2009 Sb.



postupu uvádí možnost rušit jen jednotlivé úkony zadavatele, Úřad v souladu se zásadou ochrany práv nabytých v dobré víře vždy zruší pouze ty úkony zadavatele, které jsou pochybením zatíženy. K zrušení celého zadávacího řízení tak dojde spíše v menšině případů, v zásadě se bude jednat o ta zadávací řízení, která byla určitým pochybením zatížena již od svého počátku<sup>50</sup>.

### 5.3.4 ULOŽENÍ ZÁKAZU PLNĚNÍ SMLOUVY

Pravomoc Úřadu na základě návrhu<sup>51</sup> ve správním řízení uložit zákaz plnění smlouvy uzavřené v zadávacím řízení, které bylo zatíženo zásadním pochybením zadavatele<sup>52</sup>, byla založena novelou ZVZ č. 417/2009 Sb. s účinností ode dne 1. 1. 2010. Úřad k tomuto opatření přistoupil prozatím pouze v jediném případě.<sup>53</sup>

Důvodová zpráva k bodu 32 novely ZVZ č. 417/2009 Sb. o uložení zákazu plnění smlouvy uvádí následující: „Jedná se o institut, který byl upraven již zákonem č. 40/2004 Sb., avšak tato úprava nebyla příliš využívána. Navrhovaná úprava je mnohem přesnější a propracovanější a lze proto předpokládat její úspěšnou aplikaci.“ Zkušenost po dvou letech účinnosti této úpravy ovšem ukazuje, že se předpoklad autora textu

---

<sup>50</sup> Tedy zejména případy chybného vymezení samotného předmětu veřejné zakázky, kvalifikačních předpokladů či ty případy, kdy zadavatel postupoval zcela mimo režim ZVZ, ačkoliv nebyly naplněny podmínky pro užití žádné ze zákonných výjimek. Spíše výjimečně se pak může jednat o případy pochybení při uveřejňování oznámení o veřejné zakázce nebo jiná pochybení.

<sup>51</sup> Účel omezení pravomoci Úřad pouze na případy, kdy byl podán návrh je nejasný. Důvodová zpráva k zákonu č. 417/2009 Sb. sice s nemožností rozhodnout o zákazu plnění uzavřené smlouvy v bodě 32 počítá, nikterak ale toto zásadní omezení neodůvodňuje.

<sup>52</sup> Jedná se o případy vymezené v ust. § 118 odst. 2. Úřad má možnost zákaz plnění smlouvy uložit v případě, kdy zadavatel neuveřejní oznámení o zadávacím řízení a v případě, kdy zadavatel poruší ZVZ a uzavře smlouvu na plnění předmětu veřejné zakázky před uplynutím lhůty pro podání námitek, před uplynutím lhůty 45 dní od podání námitek v případě, že byl následně podán návrh na přezkoumání úkonů zadavatele Úřadem, nebo v rozporu se zákazem uzavřít smlouvu uloženým předběžným opatřením.

Úřad přitom nemá pravomoc zakázat plnění smlouvy z důvodu, že byl zjištěn správní delikt dodavatele. De lege ferenda je absenci takové pravomoci možno považovat za nespravedlivou. Pokud je smlouva uzavřena s dodavatelem, který v rámci zadávacího řízení předložil k prokázání kvalifikace zfalšované či nepravdivé doklady, získá takový dodavatel všechny výhody z dané zakázky plynoucí, Úřad nemá pravomoc zamezit plnění takto uzavřené smlouvy a nepoctivý dodavatel profituje ze svého protiprávního jednání.

<sup>53</sup> Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S448/2010/VZ-3396/2011/540/VKu dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/vyhledavani/9092/>, potvrzené druhoinstančním rozhodnutím předsedy Úřadu sp. zn. R97,98/2011/VZ-13497/2011/310 dostupným z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/9065/>.

normy, resp. důvodové zprávy, nenaplnil. Zatímco za účinnosti zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, byla Úřadem vydána celá řada rozhodnutí ukládajících zákaz plnění uzavřené smlouvy, za dva roky účinnosti ZVZ ve znění novely č. 417/2009 Sb. bylo takové rozhodnutí vydáno jen jediné. Dle mého názoru je tuto skutečnost možno z velké části považovat za důsledek podmínění možnosti vydat rozhodnutí o zákazu plnění uzavřené smlouvy návrhem oprávněné osoby. Praktická nefunkčnost institutu zákazu plnění smlouvy uzavřené na veřejnou zakázku je dle mého názoru dalším důvodem<sup>54</sup>, proč považovat omezení pravomoci Úřadu rozhodovat o zákazu plnění uzavřené smlouvy pouze na případy, kdy je takové rozhodnutí oprávněnou osobou navrhováno, za nevhodné.

### *5.3.5 ULOŽENÍ POKUTY ZA SPRÁVNÍ DELIKT*

Tam, kde Úřad sice shledá pochybení zadavatele způsobilé ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, ale kde již byla s vybraným uchazečem uzavřena smlouva, má pravomoc uložit ve správním řízení pokutu. Pokuta může být zadavateli uložena rovněž spolu se zákazem plnění smlouvy.

Pokuta může být uložena rovněž dodavateli, důvodů pro uložení pokuty dodavateli je ale podstatně méně. Tyto důvody jsou stanoveny ust. § 120a ZVZ a jedná se pouze o uvádění nepravdivých údajů o kvalifikaci dodavatele, buď přímo v zadávacím řízení, či při zapisování či změně údajů v seznamu kvalifikovaných nebo certifikovaných dodavatelů. Společně s pokutou za závažnější z provinění (tj. aktivní uvádění

---

<sup>54</sup> Formulace ustanovení čl. 2d směrnice Rady 92/13/EHS o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se uplatňování pravidel Společenství pro postupy při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací je: „Členské státy zajistí, aby orgán příslušný k přezkumu, který je nezávislý na zadavateli, považoval smlouvu za neúčinnou nebo aby její neúčinnost byla výsledkem rozhodnutí tohoto orgánu v kterémkoli z těchto případů“ transponovaných do české národní legislativy ust. § 118 odst. 2 ZVZ. Je otázkou, do jaké míry zákonodárce požadavky směrnice Rady splnil. ZVZ v ust. § 118 odst. 2 váže možnost Úřadu rozhodnout o uložení zákazu plnění smlouvy pouze na návrh. Není-li návrh oprávněnou osobou podán, je vydání rozhodnutí o zákazu plnění smlouvy vyloučeno. Dle mého názoru tedy transpozice není vhodně provedená, když vzhledem k podmínce podání návrhu oprávněnou osobou není národními předpisy zajištěno, že příslušný orgán bude moci o neúčinnosti smlouvy vždy při naplnění podmínek směrnice rozhodnout.

nepravdivých údajů o kvalifikaci) Úřad přitom dodavateli uloží rovněž zákaz plnění veřejných zakázek až na 3 roky.<sup>55</sup>

### *5.3.6 ULOŽENÍ ZÁKAZU PLNĚNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK*

Zákaz plnění veřejných zakázek Úřad uloží v případě, kdy dodavatel předloží nepravé nebo nepravdivé informace nebo doklady buď přímo k prokázání kvalifikace v zadávacím řízení, či k prokázání údajů zapisovaných do seznamu kvalifikovaných dodavatelů či certifikovaných dodavatelů. Maximální doba účinnosti tohoto zákazu je 3 roky od data právní moci rozhodnutí.

Zákaz plnění veřejných zakázek se neukládá v případě, kdy dodavatel pouze nepožádá o změnu údajů zapsaných v seznamu kvalifikovaných dodavatelů nebo certifikovaných dodavatelů v zákonné lhůtě od změny skutečností, které se do seznamů zapisují.

---

<sup>55</sup> Aktuálně projednávaná novela ZVZ zařazená na program 14. schůze Senátu České republiky (od 7.12.2011) jako tisk č. 241/0 z roku 2011 dostupný z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=370&ct1=0&v=PZ&pn=5&pt=1> [online] [cit. 28.11.2011] předpokládá zavedení nové skutkové podstaty správního deliktu dodavatele. V souvislosti s touto novelou zaváděnou povinností dodavatele zveřejnit seznam subdodavatelů podílejících se na plnění veřejné zakázky, mezi méně závažné delikty dodavatelů zařazuje nesplnění této povinnosti.

## 6. ZJIŠTĚNÁ POCHYBENÍ NA STRANĚ ZADAVATELŮ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK V LETECH 2006-2010

### 6.1 VÝVOJ POČTŮ ZAHÁJENÝCH ŘÍZENÍ A JEJICH DŮSLEDKŮ

Analýzou rozhodnutí Úřadu vydaných na základě ZVZ v letech 2006 až 2010 byly zjištěny následující údaje<sup>56</sup>:

	2006	2007	2008	2009	2010	Celkem
Počet zadávacích řízení celkem <sup>57</sup>	1981 <sup>58</sup>	7271	8139	9778	8922	<b>36091</b>
Hodnota zadáných veřejných zakázek <sup>59</sup>	23 mld.	218 mld.	307 mld.	299 mld.	269 mld.	<b>1,116 bil.</b>
Počet správních řízení před Úřadem	29 <sup>60</sup>	129	172	208	247	<b>785</b>
Procento zadávacích řízení přezkoumávaných Úřadem	1,46%	1,77%	2,11%	2,13%	2,77%	<b>2,05%</b>
Meritorně rozhodnuto - neshledáno porušení ZVZ	6	29	18	22	38	<b>113</b>
Meritorně rozhodnuto - shledáno porušení ZVZ	9	51	56	105	70	<b>291</b>
Procento řízení, ve kterých bylo shledáno porušení ZVZ	31,03%	39,53%	32,56%	50,48%	28,34%	<b>36,39%</b>
Počet řízení zastavených z procesních důvodů nebo pro formální nedostatky	14	49	98	81	139	<b>381</b>
Procento řízení zastavených z procesních důvodů nebo pro formální nedostatky	48,28%	37,98%	56,98%	38,94%	56,28%	<b>47,69%</b>

Tabulka č.1 – Počty správních řízení vedených Úřadem. Zdroj: vlastní výpočet, statistika MMR

<sup>56</sup> V souladu s metodikou této práce byla do níže uvedených počtů zahrnuta pouze rozhodnutí vydaná na základě ZVZ (nikoliv podle starších právních předpisů) a uveřejněná Úřadem v souladu s ust. § 123 ZVZ nejpozději do 31. 6. 2011. Nesoulad mezi počty řízení uváděnými v této práci a počty uváděnými Úřadem ve výročních zprávách je způsoben zejména třemi faktory: nezahrnutím rozhodnutí vydaných Úřadem podle starších právních předpisů, chybným zařazením či neuveřejněním některých vydaných rozhodnutí Úřadem (rozhodnutí o návrhu na vydání předběžného opatření se zásadně neuveřejňují). V hodnotách uváděných v této práci rovněž nejsou započítána řízení s Lesy České republiky, státním podnikem vedená v letech 2006-2008 (cca 137 řízení) v souvislosti se zakázkou na provádění lesnických činností. Tato řízení, vyvolaná pouze typově jedinou zakázkou, pouze v několika případech skončila meritorním rozhodnutím (v žádném ovšem nebylo shledáno pochybení zadavatele). Zahrnutí těchto řízení do celkových počtů by zásadním způsobem zvýšilo počet řízení zastavených z procesních důvodů a zkreslilo tak celkové výsledky.

<sup>57</sup> Údaje převzaty ze statistiky ministerstva pro místní rozvoj České republiky [online]. [cit. 19.11.2011]. Dostupná z: <http://www.portal-vz.cz/Information-System-on-Public-Contracts/Statistical-Outputs-on-Public-Contracts/Souhrnny-statisticky-prehled-verejnych-zakazek>.

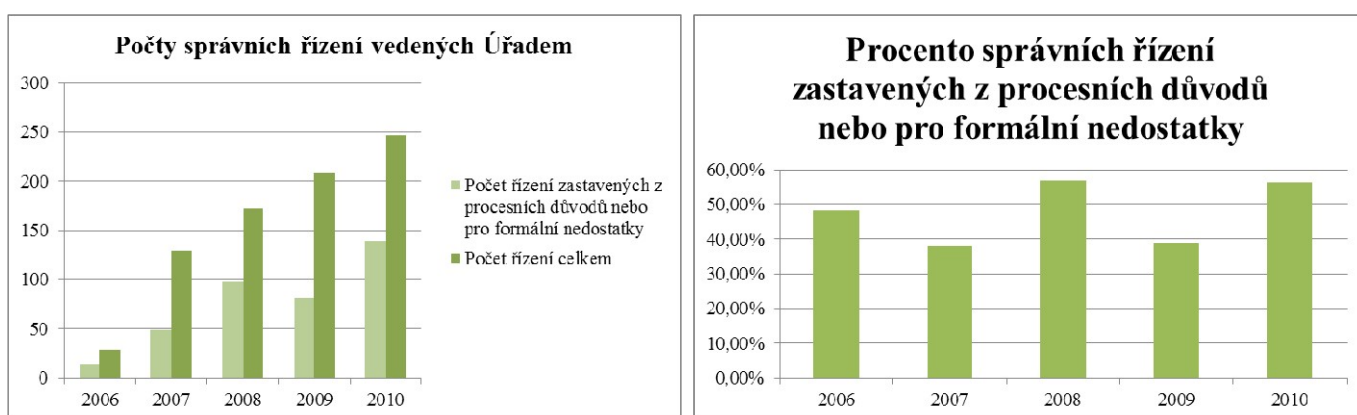
Statistika zahrnuje pouze zakázky uveřejněné v ISVZ-US.

<sup>58</sup> Údaj za rok 2006 zahrnuje pouze veřejné zakázky zadané podle ZVZ, celkový počet veřejných zakázek zadáných v roce 2006 je dle statistiky ministerstva pro místní rozvoj České republiky 8 993, jejich celková hodnota pak 303 mld.

<sup>59</sup> Viz poznámka pod čarou č. 57.

<sup>60</sup> Údaj zahrnuje pouze správní řízení přezkoumávající úkony zadavatele v zadávacím řízení podle ZVZ.

Z tabulky je možné vyčíst řadu údajů a vysledovat několik vývojových trendů. Počet veřejných zakázek zadáných v jednotlivých letech se poměrně významně liší,<sup>61</sup> ovšem nelze říci, že by bylo zřejmé, že by se počet zadávaných veřejných zakázek jednoznačně meziročně zvyšoval či snižoval. V posledních třech letech ovšem má jednoznačně klesající tendenci hodnota zadáných veřejných zakázek. Jednoznačně se zvyšuje počet řízení vedených Úřadem a rovněž procento přezkoumávaných zadávacích řízení. Rostoucí trend byl až do roku 2009 zřejmý rovněž v počtech shledaných porušení ZVZ a částečně též v procentuální úspěšnosti při nacházení pochybení zadavatelů. Procento řízení zastavených z procesních důvodů nebo formální nedostatky se v jednotlivých letech liší,<sup>62</sup> jednoznačný trend ovšem nelze vypožorovat.



Graf č. 1 – Počty správních řízení vedených Úřadem. Zdroj: vlastní výpočet.

Graf č. 2 – Procento správních řízení zastavených z procesních důvodů nebo pro formální nedostatky. Zdroj: vlastní výpočet.

Statistiky roku 2010 se pak od ostatních let významně odlišují. Počty řízení vedených Úřadem a podíl zadávacích řízení přezkoumaných Úřadem na celkovém počtu zadáných veřejných zakázek sice v souladu s vývojem předchozích let i nadále rostou, velmi výrazně se ovšem snížilo procento řízení, ve kterých bylo shledáno pochybení zadavatele.

<sup>61</sup> Nejvíce zadávacích řízení proběhlo v roce 2009. Bylo prováděno přibližně o 25% zadávacích řízení více než v roce 2007, kdy bylo realizováno relativně nejméně zadávacích řízení.

<sup>62</sup> V roce 2007, kdy bylo z formálních důvodů zastavena nejmenší část řízení, bylo z formálních důvodů zastaveno o téměř 33% méně řízení než v roce 2008, kdy byla z formálních důvodů řízení zastavována relativně nejčastěji.

Tuto skutečnost je možno vysvětlit novelizacemi ZVZ, které v průběhu roku 2010 nabývaly účinnosti. Novela č. 417/2009 Sb. nabyla účinnosti dne 1.1.2010, další tzv. velká novela pak nabyla účinnosti dne 15.9.2010.

Je zřejmé, že nová právní úprava vyžaduje rovněž novou judikaturu. Jelikož ZVZ v letech 2006 až 2009 nebyl tak zásadním způsobem novelizován, byla judikatura relativně ustálená. Uchazeči tak mohli návrhy na přezkum úkonů zadavatele podávat s relativní jistotou z větší části pouze v případech, kdy zadavatel skutečně pochybil. Nová právní úprava přináší některé nové instituty a nová pravidla, lze proto očekávat, že než se judikatura ohledně těchto nových institutů opět ustálí, budou se ve zvýšené míře vyskytovat rovněž návrhy neúspěšné. Vzhledem k tomu, že významnější z obou novel nabyla účinnosti až dne 15.9.2010, lze očekávat, že tvorba judikatury bude pokračovat (nejspíše dokonce v ještě větší míře) i během roku 2011.

Obdobný, vzhledem k množství nových institutů ovšem ještě významnější, efekt lze očekávat po účinnosti připravované zásadní novely ZVZ.<sup>63</sup>

## 6.2 NEJČASTĚJŠÍ POCHYBENÍ ZADAVATELŮ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK

Pět nejčastěji se vyskytujících pochybení zadavatelů veřejných zakázek ve sledovaném období 2006 až 2010 shrnuje následující tabulka:

Pořadí podle četnosti výskytu pochybení	Kód	Pochybení	Počet výskytů pochybení v letech					
			2006	2007	2008	2009	2010	Celkem
1	8	Kvalifikační předpoklady stanoveny neurčitě, diskriminačně, nebo tak, že neodpovídají zakázce	1	8	25	22	12	68
2	3	Neoprávněné vyloučení uchazeče	1	9	14	11	11	46
3	34	Nevyloučení uchazeče, který nesplnil zadávací podmínky	0	6	13	15	11	45
4	16	Nedostatečné, netransparentní nebo jinak chybné vymezení dílčích hodnotících kritérií	0	5	16	15	2	38
5	29	Nedostatečné nebo netransparentní odůvodnění posouzení nebo hodnocení nabídek		3	11	11	3	28

Tabulka č. 2 – Nejčastější pochybení zadavatelů v rozhodovací praxi Úřadu. Zdroj: vlastní výpočet.

Bližší rozbor těchto pochybení je předmětem následujících kapitol.

<sup>63</sup> Tato novela ZVZ je zařazena na program 14. schůze Senátu České republiky (od 7.12.2011) jako tisk č. 241/0 z roku 2011. Viz pořad 14. schůze Senátu v 8. funkčním období [online] [cit. 28.11.2011]. Dostupný z <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/psssenat/prubeh?schuze=4685>.

### 6.2.1 CHYBNÉ NASTAVENÍ KVALIFIKAČNÍCH PŘEDPOKLADŮ

Ze zkoumaných rozhodnutí Úřadu vyplývá, že nejčastějším porušením ZVZ ze strany zadavatelů veřejných zakázek je chybné nastavení kvalifikačních předpokladů (celkem 68 případů). Diskriminační či z jiného důvodu chybně vymezené kvalifikační požadavky zadavatelů byly Úřadem nejčastěji objeveným pochybením v letech 2008, 2009 i 2010, v roce 2006 a 2007 pak bylo toto pochybení druhé, resp. třetí nejčastější. K meziročnímu snižování počtů tohoto pochybení dochází již od roku 2008, k nejvýznamnějšímu meziročnímu snížení přitom došlo mezi roky 2009 a 2010.<sup>64</sup>



Graf č. 3 – Kvalifikační předpoklady stanoveny neurčitě, diskriminačně, nebo tak, že odpovídají zakázce

Způsob stanovení kvalifikačních předpokladů upravuje ZVZ podrobně v ust. § 50 a násl., je ovšem třeba vycházet i z dalších ustanovení ZVZ, zejména pak z ust. § 6 obsahujícího úpravu základních zásad zadávání veřejných zakázek aplikovatelnou na všechny úkony a činnosti zadavatele související se zadáváním veřejných zakázek.

Zákonná úprava je ovšem vždy již ze své podstaty úpravou dopadající na velký počet obdobných případů, formulace zákonných ustanovení tomu také odpovídají. Text zákona je vždy formulován do určité míry obecně a často umožňuje více než jeden

<sup>64</sup> Více k meziročnímu obecnému snížení počtů pochybení mezi lety 2009 a 2010 viz kapitola 7 této práce. Více viz příloha č.1 - *Tabulka rozhodnutí Úřadu v letech 2006 – 2010 řazených dle četnosti výskytu*.

způsob výkladu. Při aplikaci zákonných ustanovení na konkrétní případy je tedy vždy nutné zvažovat všechny konkrétní podrobnosti daného případu a pouze na základě zralého uvážení pak zákonné normy odpovídajícím způsobem aplikovat. Je nasnadě, že čím rozsáhlejší a obecnější zákonná úprava je, tím náročnější je také její výklad a správná aplikace. Již proto není překvapivé, že právě úprava kvalifikačních předpokladů, která zahrnuje 16 z celkových 161 paragrafů ZVZ a která je tvořena zákonným textem v rozsahu celkem více než 20 normostran, působí mnoha zadavatelům problémy.

K usnadnění procesu aplikace zákonodárce často zmocňuje orgány moci výkonné k vydávání podzákonných právních předpisů, které díky svému méně formálnímu způsobu vydávání a zpravidla také podstatně zúžené věcné působnosti umožňují problematiku upravit podstatně podrobněji a flexibilněji a tedy i pro adresáty norem srozumitelněji. Problematicke kvalifikačních předpokladů se ovšem žádný prováděcí předpis nevěnuje. Nezbyvá tedy než vycházet zejména ze zveřejněných rozhodnutí a stanovisek Úřadu. Nezanedbatelným zdrojem informací je samozřejmě odborná literatura. Přestože ji samu o sobě nelze považovat za pramen práva (alespoň ne ve formálním smyslu), je třeba docenit její praktický význam, když často právě i na základě přesvědčivé argumentace v doktrinní literatuře si Úřad, resp. i soudy utváří svůj právní názor na jednotlivé případy, který pak dále rozvíjí, zpřesňují a zdokonalují ve své rozhodovací praxi.

Nemalý význam mají také jednotlivé dílčí metodiky zadávání veřejných zakázek, které v podobě interních předpisů často vydávají zadavatelé s větším počtem zaměstnanců nebo členů nebo se složitější organizační strukturou a zejména pak metodika zadávání veřejných zakázek vydaná a pravidelně aktualizovaná ministerstvem pro místní rozvoj České republiky.

Vymezení kvalifikačních předpokladů je v praxi zřejmě nejsnadnější způsob, jak zadavatel může (ať už úmyslně či neúmyslně) omezit či dokonce úplně vyloučit soutěž mezi uchazeči o předmět plnění veřejné zakázky. Nastaví-li zadavatel kvalifikační požadavky příliš „přísně“, kvalifikační požadavky splní příliš nízký počet uchazečů a zadavatel obdrží příliš nízký počet nabídek. O naplnění definice hospodářské soutěže, tedy o současnou snahu více soutěžitelů (tedy uchazečů o veřejnou zakázku) na trhu



získat předmět soutěže (tedy možnost poskytnutí plnění předmětu veřejné zakázky spojenou s hospodářským prospěchem),<sup>65</sup> se bude sice jednat i v případě, kdy budou podány pouhé dvě nabídky, nicméně v tomto případě lze stěží hovořit o *efektivní* soutěži. Právě skutečnou, *efektivní*, soutěž ve svých rozhodnutích požaduje NSS<sup>66</sup> a právě *efektivní* soutěž je dle preambule<sup>67</sup> zadávacích směrnic<sup>68</sup> jedním z účelů jejich přijetí a dle důvodové zprávy k ZVZ<sup>69</sup> rovněž (v souladu s evropskou úpravou) jedním z jeho dílčích cílů.

Následkem nevhodného vymezení kvalifikačních předpokladů zadavatelem může rovněž být velmi efektivní soutěž ovšem i mezi subjekty, které v zásadě nejsou způsobilé v případě svého úspěchu v soutěži předmět veřejné zakázky splnit, nebo jsou schopny ho splnit jen s významnými obtížemi. To ovšem nelze zdaleka považovat za ideální stav z hlediska účelnosti vynakládání veřejných prostředků. K tomuto stavu by mohlo dojít, pokud by zadavatel kvalifikační předpoklady stanovil příliš „mírně“.

Zadavatel může podle ust. § 50 ZVZ požadovat splnění: „a) *základních kvalifikačních předpokladů podle § 53, b) profesních kvalifikačních předpokladů podle § 54, c) ekonomických a finančních kvalifikačních předpokladů podle § 55 a d) technických kvalifikačních předpokladů podle § 56.*“

Institut základních kvalifikačních předpokladů má zajistit, aby veřejné zakázky byly plněny dodavateli bezúhonnými, kteří mají elementární ekonomické předpoklady

---

<sup>65</sup> Str. 283; ELIÁŠ, K., BEJČEK, J., HAJN, P., JEŽEK, J. *Kurs obchodního práva, Obecná část. Soutěžní právo*. 5. vydání. Praha, C.H.Beck, 2007, 615 s. ISBN 978-80-7179-583-4

<sup>66</sup> Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky sp. zn. 9 Afs 87/2008 ze dne 9. 7. 2009

<sup>67</sup> Např. odst. 46: „Zakázky by měly být zadávány na základě objektivních kritérií, která zajistí dodržení zásad transparentnosti, zákazu diskriminace a rovného zacházení a zaručí, že nabídky budou posuzovány v podmínkách účinné hospodářské soutěže. V důsledku toho je vhodné připustit použití pouze dvou kritérií: „nejnižší ceny“ a „hospodářsky nejvýhodnější nabídky“.“

<sup>68</sup> Směrnice evropského parlamentu a rady 2004/17/ES ze dne 31. března 2004 a Směrnice evropského parlamentu a rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004

<sup>69</sup> Viz důvodová zpráva k ZVZ – obecná část, kapitola 2. Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy: „Cílem zákona je zejména zajištění hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky. Tohoto cíle je dosahováno především vytvářením podmínek pro to, aby smlouvy hrazené z veřejných prostředků byly zadavateli uzavírány při zajištění hospodářské soutěže a konkurenčního prostředí mezi dodavateli.“

pro plnění veřejných zakázek.<sup>70</sup> Stanovení základních kvalifikačních předpokladů a způsobů prokazování jejich splnění nečiní v praxi problémy.<sup>71</sup> ZVZ v § 53 jednoznačně a taxativně stanoví, jaké doklady je možno požadovat, zadavatel má přitom *povinnost* tyto doklady požadovat. Za zmínku v této souvislosti stojí snad jedině ust. § 62 ZVZ, které stanoví, že u podlimitní<sup>72</sup> veřejné zakázky se splnění všech základních kvalifikačních předpokladů prokazuje předložením čestného prohlášení (tedy i těch, kde ZVZ jinak stanoví předložení potvrzení příslušných orgánů či jiných dokladů) a ust. § 63 ZVZ, které obsahuje speciální úpravu pro sektorového zadavatele.<sup>73</sup>

Profesní kvalifikační předpoklady umožňují zadavateli prověřit, zda uchazeč má veřejnoprávní autorizaci k výkonu činnosti, která je předmětem veřejné zakázky.<sup>74</sup> Ani profesní kvalifikační předpoklady v zásadě nejsou problematické. Zadavatel musí vždy požadovat doklad o oprávnění k podnikání podle ust. § 54 odst. 1 písm. b) ZVZ. Je-li subjekt zapsán v obchodním rejstříku (či jiné obdobné evidenci), musí zadavatel požadovat rovněž předložení výpisu z tohoto rejstříku podle ust. § 54 odst. 1 písm. a) ZVZ. Požadavky podle ust. § 54 odst. 1 písm. c) až e) ZVZ pak dopadají na specifické situace, kdy je předmět plnění veřejné zakázky upravován zvláštním právním předpisem, resp. kdy vyžaduje zacházení s utajovanými informacemi. Zákonodárce tato ustanovení navíc doplnil poznámkou pod čarou, kde uvádí příkladný výčet relevantních právních předpisů a dále tak objasňuje obsah uvedených norem.

Nejvíce pozornosti si zaslouží ekonomické a finanční kvalifikační předpoklady podle ust. § 55 ZVZ a technické kvalifikační předpoklady podle ust. § 56 ZVZ, jelikož

---

<sup>70</sup> Str. 240; PODEŠVA, V., OLÍK, M., JANOUŠEK, M., STRÁNKSKÝ, J. *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář*. 2. vydání. Praha, Wolters Kluwer ČR, 2011, 648 s. ISBN 978-80-7357-636-3

<sup>71</sup> Jako výjimku je možné uvést rozhodnutí Úřadu sp. zn. S112/2009/VZ-8844/2009/510/MCh ze dne 4. července 2009 dostupné z <http://www.compet.cz/hospodarska-soutez/sbirky-rozhodnuti/7985/>. Zadavatel v předmětném zadávacím řízení prokázání splnění některých základních kvalifikačních kritérií nepožadoval.

<sup>72</sup> Tedy veřejná zakázka podle § 12 odst. 2 ZVZ, jejíž hodnota přesahuje 2.000.000,- Kč (resp. 6.000.000,- Kč u stavebních prací) a nedosahuje limitu stanoveného v nařízení vlády č. 77/2008 Sb., o stanovení finančních limitů pro účely zákona o veřejných zakázkách.

<sup>73</sup> Vzhledem k tomu, že ust. § 63 odst. 1 ZVZ dává sektorovým zadavatelům velmi široké možnosti v tom, jaké požadavky na kvalifikaci bude na uchazeče klást, sektoroví zadavatelé obvykle při stanovování kvalifikačních předpokladů nechybují.

<sup>74</sup> Str. 250; PODEŠVA, V., OLÍK, M., JANOUŠEK, M., STRÁNKSKÝ, J. *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář*. 2. vydání. Praha, Wolters Kluwer ČR, 2011, 648 s. ISBN 978-80-7357-636-3

právě při jejich vymezování se zadavatelé dopouštějí největšího množství pochybení. Smyslem je prověření ekonomické a finanční stability, resp. technické způsobilosti a materiálního a personálního zázemí dodavatele.<sup>75</sup> V obou případech má zadavatel povinnost: „a) stanovit rozsah požadovaných informací a dokladů, b) uvést způsob prokázání splnění těchto kvalifikačních předpokladů a c) vymezit minimální úroveň těchto kvalifikačních předpokladů odpovídající druhu, rozsahu a složitosti předmětu veřejné zakázky.“<sup>76</sup> Z objektivních důvodů může uchazeč prokázat splnění těchto kvalifikačních předpokladů i jiným než zadavatelem stanoveným způsobem.<sup>77</sup>

V plnění své povinnosti podle písm. a) a b) zadavatelé v zásadě nechybují. Zásadní objem pochybení zadavatelů se ovšem objevuje při vymezování minimální úrovně kvalifikačních předpokladů, tedy při plnění povinnosti dle písm. c).

K prokázání splnění ekonomických a finančních kvalifikačních předpokladů může zadavatel dle ust. § 55 odst. 1 a odst. 2 ZVZ požadovat: „a) pojistnou smlouvu, jejímž předmětem je pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou dodavatelem třetí osobě, b) poslední zpracovanou rozvahu podle zvláštních právních předpisů nebo určitou část takové rozvahy, nebo c) údaj o celkovém obratu dodavatele zjištěný podle zvláštních právních předpisů, popřípadě obrat dosažený dodavatelem s ohledem na předmět veřejné zakázky, a to nejvýše za poslední 3 účetní období;“ či jiné doklady.

Při stanovování pojistné částky odpovědnosti za škodu způsobenou třetím osobám podle písm. a) musí zadavatel vycházet z více faktorů. Nejvýznamnějším z těchto faktorů je výše škody, která v souvislosti s plněním předmětu veřejné zakázky reálně hrozí.<sup>78</sup> Některé veřejné zakázky zahrnují ve svém předmětu buď explicitně, nebo implicitně činnosti, se kterými je spojeno značné riziko vzniku škody (ať již škody na majetku např. v souvislosti s užitím těžké techniky nebo výbušnin při stavebních pracích v hustě zastavěných oblastech, nebo škody na zdraví např. při dodávkách složitých přístrojů pro lékařské zákroky, škody na životním prostředí např. v souvislosti

---

<sup>75</sup> Str. 254, str. 262; PODEŠVA, V., OLÍK, M., JANOUŠEK, M., STRÁNSKÝ, J. *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář*. 2. vydání. Praha, Wolters Kluwer ČR, 2011, 648 s. ISBN 978-80-7357-636-3

<sup>76</sup> Tyto povinnosti stanoví ust. § 55 odst. 3 ZVZ pro ekonomické a finanční kvalifikační předpoklady, resp. obdobně § 56 odst. 7 ZVZ pro technické kvalifikační předpoklady.

<sup>77</sup> Ust. § 55 odst. 4 ZVZ, resp. ust. § 56 odst. 8 ZVZ.

<sup>78</sup> Viz např. rozhodnutí Úřadu v poznámce pod čarou č. 79 a č. 80.

s přepravou znečišťujících látek po pozemních komunikacích, nebo jakékoliv jiné škody), s některými veřejnými zakázkami je naopak spojeno riziko minimální (např. dodávky běžných psacích potřeb, běžné úklidové služby apod.). Druhým faktorem je pak hodnota konkrétní veřejné zakázky. Je-li nízká, i s poukazem na případnou relativně vyšší míru rizika vzniku škody při realizaci zakázky by bylo obtížné zdůvodnit astronomickou výši požadované pojistné částky. Třetím, při zadávání veřejných zakázek všudypřítomným, faktorem je zákaz diskriminačního stanovení pojistné částky. Není možné vyšší požadované pojistné částky úmyslně znemožňovat účast v zadávacím řízení konkrétním dodavatelům. Úřad ve svých rozhodnutích deklaroval požadavky na výši pojistné částky odpovídající 2,5 násobku<sup>79</sup> roční předpokládané hodnoty veřejné zakázky za stanovenou v souladu se zákonem, za určitých okolností je ovšem přijatelná i výše odpovídající až 7,5 násobku<sup>80</sup> roční předpokládané hodnoty veřejné zakázky. Vždy je ovšem třeba zvažovat hlediska nastíněná výše.

Vzhledem k tomu, že zadavatelé kvalifikační kritérium na výši majetku či na ziskovost uchazeče v předcházejícím účetním období podle písm. b) využívají málo, rozhodnutí Úřadu zabývající se vhodnou minimální úrovní takového kvalifikačního požadavku nejsou k dispozici. V případě, že zadavatel požaduje předložení rozvahy (takovýto požadavek je v praxi méně běžný než požadavky podle písm. a) a c)), bude minimální hodnotu majetku zřejmě třeba stanovit obdobně jako minimální výši obratu podle písm. c) popsanou níže.

Minimální výši obratu požadovaného podle písm. c) je třeba stanovit tak, aby roční předpokládanou hodnotu veřejné zakázky dostatečným způsobem převyšovala a bylo tak zajištěno, že vybraný dodavatel nebude existenčně závislý pouze na příjmu za plnění předmětné veřejné zakázky.<sup>81</sup> Vzhledem k tomu, že ekonomická a finanční kvalifikační

---

<sup>79</sup> Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S214/2008/VZ-18370/2008/510/Od ze dne 10. září 2008 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/7789/> potvrzené rozhodnutím předsedy Úřadu sp. zn. R173/2008/02-632/2009/310-ASc ze dne 19. ledna 2009 dostupným z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/7790/>.

<sup>80</sup> Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S017/2007-00184/2007/550-JŠ ze dne 16. července 2007 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/7255/>, potvrzené rozhodnutím předsedy Úřadu sp. zn. R155/2007/03-17668/2007/310-Šp ze dne 26. září 2007 dostupným z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/7478/>.

<sup>81</sup> Např. rozhodnutí Úřadu sp. zn. S342/2010/VZ-15781/2010/510/MG ze dne 2. prosince 2010 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/vyhledavani/8718/>.

kritéria mají zaručit dostatečnou ekonomickou stabilitu dodavatele, lze podle rozhodovací praxe Úřadu za výši v souladu se zákonem považovat např. dvojnásobek<sup>82</sup> roční předpokládané hodnoty, za určitých okolností rovněž čtyřnásobek<sup>83</sup> roční předpokládané hodnoty, nikoliv však již dvacetinásobek<sup>84</sup> roční předpokládané hodnoty veřejné zakázky.

Zadavatel se, samozřejmě, musí vyvarovat diskriminačního chování, které by z možnosti účasti na veřejné zakázce bezdůvodně vylučovalo některé dostatečně ekonomicky stabilní dodavatele. Toto platí obzvláště pro případy, kdy zadavatel namísto celkového ročního obrátu požaduje prokázání ročního obrátu ve vztahu k předmětu plnění veřejné zakázky. V tomto případě musí zadavatel brát v úvahu obvyklé zaměření činností subjektů poskytující odpovídající plnění. V oblastech činnosti, kde subjekty obvykle poskytují větší množství relativně rozdílných plnění a jejich obrat ve vztahu ke každému z nich je tedy relativně menší, musí zadavatel tuto skutečnost vzít v úvahu, a pokud se rozhodne požadovat prokázání výše obrátu pouze ve vztahu k předmětu plnění veřejné zakázky, požadovat obrat přiměřeně nižší.

K prokázání splnění technických kvalifikačních předpokladů může zadavatel požadovat:

1. zkušenosti s plněním obdobných zakázek (seznam významných zakázek),
2. personální zázemí (seznam techniků, osvědčení o vzdělání a odborné kvalifikaci, přehled průměrného ročního počtu zaměstnanců a vedoucích zaměstnanců),
3. technické zázemí (popis technického vybavení, přehled nástrojů či pomůcek, provozních a technických zařízení, provedení kontroly výrobní kapacity, vzorky, popisy nebo fotografie zboží, doklad prokazující shodu požadovaného výrobku

---

<sup>82</sup> Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S017/2007-00184/2007/550-JŠ ze dne 16. července 2007 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/7255/>, potvrzené rozhodnutím předsedy Úřadu sp. zn. R155/2007/03-17668/2007/310-Šp ze dne 26. září 2007 dostupným z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/7478/>.

<sup>83</sup> Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S302/2009/VZ-4159/2009/510/IFa ze dne 23. března 2010 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8341/>.

<sup>84</sup> Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S214/2008/VZ-18370/2008/510/Od ze dne 10. září 2008 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/7789/>, potvrzené rozhodnutím předsedy Úřadu sp. zn. R173/2008/02-632/2009/310-ASc ze dne 19. ledna 2009 dostupným z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/7790/>.

vydaný příslušným orgánem),

4. systémy řízení (certifikát systému řízení jakosti, opatření v oblasti řízení z hlediska ochrany životního prostředí, dokladu o registraci v systému řízení a auditu z hlediska ochrany životního prostředí nebo certifikátu řízení z hlediska ochrany životního prostředí).<sup>85</sup>

Seznam významných dodávek podle bodu 1 uvedeného výše zahrnuje možnost zadavatele požadovat přeložení seznamu realizovaných dodávek, služeb nebo stavebních prací za poslední tři roky. V praxi je nejběžnější počet realizovaných zakázek, jejichž doložení zadavatel požaduje, tři, zákon ovšem v tomto smyslu žádnou výslovnou limitaci neobsahuje, počet pouze musí realisticky odpovídat období tří let. Zadavatel má možnost vymezit minimální úroveň tohoto kvalifikačního předpokladu v tom smyslu, že stanoví počet realizovaných zakázek, jejichž doložení požaduje a v tom smyslu, že stanoví minimální hodnotu zakázky, kterou lze pro prokázání tohoto kvalifikačního předpokladu užít. Rovněž může stanovit určité úkony nebo činnosti, které musí referenční zakázka zahrnovat.

Vzhledem k různorodosti veřejných zakázek a tedy i obdobných (referenčních) zakázek, nelze v rozhodovací praxi Úřadu nalézt jednoznačný návod pro jejich stanovování. V této souvislosti je tedy třeba minimálně mít na paměti, že institut významných zakázek má ukázat, že uchazeč má zkušenosti s realizací zakázek obdobných zadávané veřejné zakázce, požadovaná hodnota ani jiné požadované atributy významných zakázek by tedy neměly překračovat atributy zadávané veřejné zakázky. Není totiž důvod, aby uchazeč byl nucen prokazovat zkušenosti s realizací zakázek výrazně náročnějších, než je zadávaná veřejná zakázka.

K ověření personálního zázemí uchazeče poskytuje ZVZ v rámci technických kvalifikačních předpokladů několik institutů. Zadavatel může požadovat předložení seznamu techniků nebo technických útvarů (resp. jiných pracovníků nebo oddělení), jež se budou podílet na realizaci veřejné zakázky, tento seznam může dále obsahovat

---

<sup>85</sup> ZVZ v ust. § 56 stanoví odlišná oprávnění zadavatele požadovat prokázání splnění kvalifikačních předpokladů podle toho, zda se jedná o veřejnou zakázku na dodávky, služby, nebo stavební práce. Ne všechny uvedené způsoby prokazování splnění technických kvalifikačních předpokladů jsou tedy aplikovatelné ve všech případech.

přílohy prokazující určité vlastnosti nebo zkušenosti techniků, kterých je k plnění předmětu veřejné zakázky třeba. Dále je možné požadovat odborné vzdělání a kvalifikaci vedoucích pracovníků odpovědných za realizaci předmětu veřejné zakázky. Požadovat je samozřejmě možné pouze vzdělání v oboru odpovídajícím předmětu veřejné zakázky a pouze ve výši nezbytné pro zajištění dostatečné kvality plnění.

Zejména u větších dodavatelů s vysokým počtem zaměstnanců na různých pozicích je účelné namísto jmenného seznamu vyžadovat pouze údaje o průměrném počtu zaměstnanců. Ohledně požadavků na prokázání dostatečného personálního zázemí uchazeče platí, že je zadavatel oprávněn po uchazečích požadovat vyšší počty příslušných zaměstnanců, než bude dle předpokladů průměrně třeba k řádnému plnění předmětu veřejné zakázky. Úřad vychází z předpokladu, že při realizaci určitých částí předmětu veřejné zakázky může být nárazově třeba výrazně vyšší počet pracovníků k zajištění bezproblémového průběhu realizace a rovněž v souvislosti s požadavkem, aby dodavatel nebyl existenčně závislý na plnění veřejné zakázky, z předpokladu, že dodavatel musí mít dostatečnou personální rezervu na současnou realizaci více obdobných zakázek. Podle podmínek konkrétní veřejné zakázky je možné připustit i požadavek na pětinasobně vyšší<sup>86</sup> počet pracovníků, než bude v průměru v průběhu realizace veřejné zakázky třeba.

Technické zázemí uchazeče má největší význam v případech, kdy by dodavatel měl pro zadavatele přímo vyrábět nějaké zboží či jiné předměty, důležité ovšem je i v případech výkonu stavebních prací či poskytování složitějších služeb. Vzhledem k rozličnosti předmětů zadávaných veřejných zakázek a relativně málo častému využíváním institutů prokazujících technické zázemí uchazečů v těchto věcech prozatím jednoznačná judikatura chybí.

Vzhledem k rozšíření certifikace systému řízení jakosti je zadavateli příslušný certifikát požadován běžně a díky tomu, že v naprosté většině oborů činnosti existuje velké množství subjektů, které takovým certifikátem disponují, je takovýto požadavek

---

<sup>86</sup> Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S127/2010/VZ-8901/2010/520/DŘÍ ze dne 5. srpna 2010 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8502/>.

Úřadem považován v podstatě bezvýhradně za oprávněný.<sup>87</sup> Jiná je situace ohledně ekologických dokladů - dokladu o registraci v systému řízení a auditu z hlediska ochrany životního prostředí (EMAS) a certifikátu řízení z hlediska ochrany životního prostředí – tyto doklady je možné v souladu se zákonem požadovat pouze v případech, kdy předmět plnění veřejné zakázky se ochrany životního prostředí přímo souvisí nebo sám může životní prostředí ohrožovat, jako např. v případě veřejné zakázky na zpracování odpadu, v případě veřejné zakázky související s využíváním dopravních prostředků apod.

Ze zkoumaných rozhodnutí Úřadu vyplývá, že zadávací řízení, ve kterém zadavatel chybně vymezil kvalifikační předpoklady a ve kterém dosud nedošlo k uzavření smlouvy na plnění předmětu veřejné zakázky, bude zásadně Úřadem podle ust. § 118 odst. 1 ZVZ zrušeno. Důvody pro tak striktní postup jsou dva. Za prvé, bez ohledu na druh zadávacího řízení, jsou kvalifikační požadavky zadavatele stanovovány již na jeho samém začátku. Pokud jsou tedy kvalifikační požadavky stanoveny v rozporu se ZVZ, celé zadávací řízení je zatíženo touto vadou a aby bylo dosaženo nápravy, musí být zrušeny všechny úkony zadavatele, tedy celé zadávací řízení. Za druhé je třeba také zvážit dopad pochybení na základní zásady zadávání veřejných zakázek a na možnost dosažení účelu ZVZ. Pokud by bylo chybným stanovením kvalifikačních požadavků znemožněno podání nabídky dodavateli, který je schopen veřejnou zakázku dostatečně kvalitně splnit, byla by porušena základní zásada zákazu diskriminace a taková situace by byla v přímém rozporu se samotným účelem ZVZ, tj. vedla by ke snížení efektivity vynakládání veřejných prostředků způsobeným snížením míry hospodářské soutěže mezi menším počtem soutěžitelů.<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> Uvedený závěr vyplývá z rozhodnutí Úřadu vydaných ve sledovaném období. Novější rozhodnutí Úřadu sp. zn. S8/2011/VZ-4378/2011/540/MKr ze dne 22. dubna 2011 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8861> ovšem obsahuje přesvědčivou argumentaci podpořený právní názor, že specificky v oblasti veřejných zakázek na právní služby není požadavek na předložení certifikátu řízení jakosti ISO přípustný.

<sup>88</sup> Viz důvodová zpráva k ZVZ [online]. [cit. 1.11.2011]. Dostupná z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=1076&CT1=0>, obecná část, kapitola 2. Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy: „Cílem zákona je zejména zajištění hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky. Tohoto cíle je dosahováno především vytvářením podmínek pro to, aby smlouvy hrazené z veřejných prostředků byly zadavateli uzavírány při zajištění hospodářské soutěže a konkurenčního prostředí mezi dodavateli.“



Vzhledem ke složitosti tržních vztahů a množství subjektů, které na trhu působí, je přitom nanejvýš pravděpodobné, že i nepatrná změna v kvalifikačních požadavcích některé dodavatele z účasti v zadávacím řízení vyloučí. Proto v případě zjištění chybného stanovení požadavků kvalifikaci uchazečů Úřad celé zadávací řízení jako nápravné opatření zruší.

Pokud smlouva na plnění předmětu veřejné zakázky již byla uzavřena, uloží Úřad zadavateli pokutu podle ust. § 120 odst. 1 ZVZ.

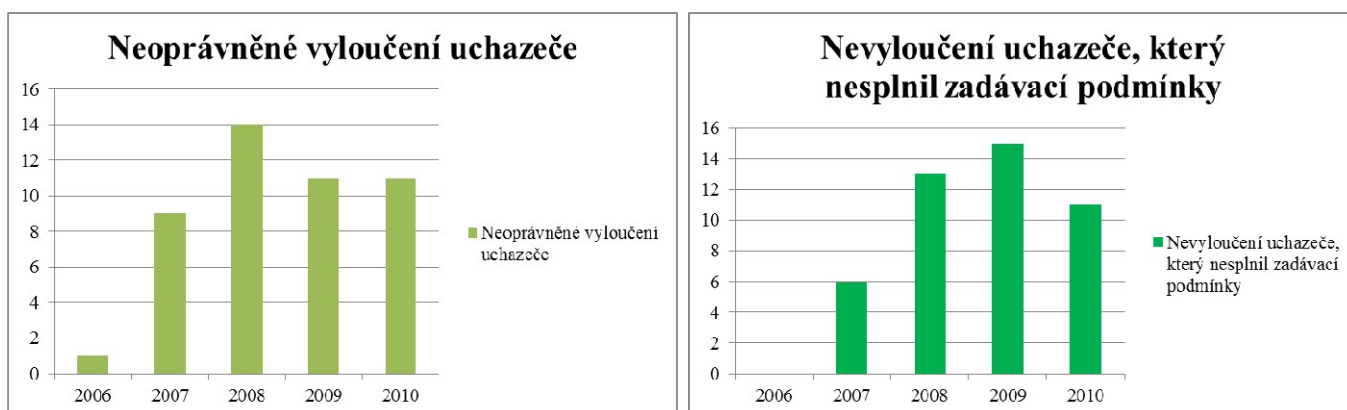
Případy, kdy jsou kvalifikační předpoklady stanoveny neurčitě, diskriminačně, nebo tak, že neodpovídají zakázce, jsou vůbec nejčastějších pochybením, kterého se zadavatelé v letech 2006 – 2010 dopouštěli. Ačkoliv obecně z rozhodovací praxe Úřadu vyplývá, že jakákoliv chyba při stanovování kvalifikačních předpokladů povede v řízení o přezkoumání úkonů zadavatele ke zrušení celého zadávacího řízení, nejvyšší pozornost je Úřadem věnována správnému nastavení ekonomických a finančních předpokladů, konkrétně výši pojistné částky v pojistné smlouvě a výši požadovaného obratu za předcházející účetní období, a technickým kvalifikačním předpokladům, zejména ve vztahu k požadavkům na personální zázemí uchazečů.

V posledních třech letech je možno vysledovat trend snižování počtů výskytů tohoto pochybení v rozhodnutích Úřadu. To lze dle mého názoru přičíst postupnému vytvoření dostatečně rozsáhlé a podrobné judikatury Úřadu, která již dává zadavatelům dostatečně určitý návod k tomu, aby byli schopni správně kvalifikační kritéria nastavit a vytvoření funkčních postupů zadávání většiny typů veřejných zakázek.

#### *6.2.2 NEOPRÁVNĚNÉ VYLOUČENÍ UCHAZEČE A NEVYLOUČENÍ UCHAZEČE, KTERÝ NESPLNIL ZADÁVACÍ PODMÍNKY*

Analýzou rozhodnutí Úřadu bylo dále zjištěno, že druhým a třetím nejčastějším porušením ZVZ ze strany zadavatelů veřejných zakázek je neoprávněné vyloučení uchazeče ze zadávacího řízení, resp. naopak nevyloučení uchazeče, který nesplnil zadávací podmínky. Neoprávněné vyloučení uchazeče ze zadávacího řízení se objevuje na předních příčkách statistiky nejčastějších pochybení ve všech zkoumaných letech (4.,

1., 3., 5. a 3. nejčastější pochybení). Zajímavý je ovšem zejména vývoj v pořadí pochybení spočívajícího v nevyhloučení uchazeče, který nesplnil zadávací podmínky a měl tak být ze zadávacího řízení vyloučen. Zatímco v roce 2006 toto pochybení v rozhodnutích Úřadu vůbec nenajdeme, v dalších letech pak postupně zaujímá 5., 4., 3. a 2. příčku v pořadí četnosti<sup>89</sup>.



Graf č. 4 – Neoprávněné vyloučení uchazeče. Zdroj: vlastní výpočet.

Graf č. 5 – Nevyloučení uchazeče, který nesplnil zadávací podmínky. Zdroj: vlastní výpočet.

Obě tato pochybení přitom spojuje zejména různorodost jejich příčin. Pochybení zadavatele spočívá v tom, že o některé ze skutečností podstatných pro vyloučení uchazeče učinil chybný závěr, na základě kterého dále postupoval. Skutečností, kterou je třeba posoudit a která tedy může být posouzena chybně, přitom může být leccos – od prokázání kvalifikace,<sup>90</sup> přes nejrůznější možná formální pochybení při sestavování nabídky,<sup>91</sup> zpracování nabídky nebo její části v cizím jazyce,<sup>92</sup> nepřesně nebo nejasně

<sup>89</sup> Viz příloha č.1 - Tabulka rozhodnutí Úřadu v letech 2006 – 2010 řazených dle četnosti výskytu.

<sup>90</sup> Např. rozhodnutí Úřadu sp. zn. S78/2010/VZ-9423/2010/520/EMa ze dne 26. července 2010 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8626/>, potvrzené rozhodnutím předsedy Úřadu sp. zn. R103,104/2010/VZ-17013/2010/310/JSI ze dne 29. listopadu 2010 dostupným z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8807/>.

<sup>91</sup> Např. rozhodnutí Úřadu sp. zn. S140/2010/VZ-9861/2010/540/DCh ze dne 6. prosince 2010 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/9097/>.

<sup>92</sup> Např. rozhodnutí Úřadu sp. zn. S123/2008/VZ-14277/2008/540/Der ze dne 25. července 2008 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/7565/>.

uvedou nabídkovou cenu, absenci některé z požadovaných částí nabídky<sup>93</sup> až po chybějící podpis uchazeče na některém z požadovaných dokumentů.<sup>94</sup>

Neoprávněné vyloučení uchazeče o veřejnou zakázku může být rovněž následkem jiného pochybení. Pokud zadavatel například chybně nastaví kvalifikační požadavky a následně vyloučí uchazeče, který takové požadavky nesplní, je zřejmé, že i takový uchazeč byl ze zadávacího řízení vyloučen neprávem. Takové případy ovšem nejsou pro účely této práce mezi tento druh pochybení započítány. Mezi neoprávněné vyloučení uchazeče jsou zahrnuty toliko případy, kdy zadavatel postupoval v souladu se ZVZ a pochybil právě až tím, že některého uchazeče neoprávněně vyloučil, resp. případy, kdy se zadavatel sice dopustil i dalšího jiného pochybení, ale mezi tímto jiným pochybením a vyloučením uchazeče není zřejmá souvislost.

Obdobně jako ve výše uvedeném případě, ani mezi nevyloučení uchazeče, který nesplnil zadávací podmínky, nejsou zahrnuty případy, kdy zadavatel už samotné zadávací podmínky stanovil v rozporu se zákonem, nebo kdy bylo toto pochybení přímo způsobeno pochybením jiným.

Při rozhodování o těchto pochybeních Úřad vychází zejména ze dvou skutečností. Zaprvé, jak již bylo uvedeno výše, je třeba zjistit, zda již došlo k uzavření smlouvy na plnění předmětu veřejné zakázky. Pokud k uzavření smlouvy již došlo, může Úřad uložit pokutu podle ust. § 120 odst. 1 ZVZ, pokud k uzavření smlouvy ještě nedošlo, může Úřad uložit nápravné opatření spočívající ve zrušení úkonů zadavatele podle ust. § 118 odst. 1 ZVZ.

Druhou skutečností, kterou Úřad zkoumá a která v případě těchto dvou pochybení hraje obzvláště významnou úlohu, je dopad vyloučení resp. nevyloučení uchazeče na výsledek zadávacího řízení. Nápravné opatření nebo pokuta tak bude uložena zásadně pouze v případě, kdy byl vyloučen uchazeč, jehož nabídka by byla hodnocena nejlépe a vybrána jako nejvhodnější, resp. v případě, kdy nebyl vyloučen uchazeč, jehož nabídka

---

<sup>93</sup> Např. rozhodnutí Úřadu sp. zn. S398/2010/VZ-16684/2010/520/NGI ze dne 14. února 2011 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8744/>.

<sup>94</sup> Např. rozhodnutí Úřadu sp. zn. S228/2009/VZ-12046/2009/520/ABr ze dne 22. října 2009 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8301/>, potvrzené rozhodnutím předsedy Úřadu sp. zn. R161/2009/VZ-3105/2010/310/PMo ze dne 4.3.2010 dostupným z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8300/>.

byla hodnocena nejlépe a vybrána jako nejvhodnější, ačkoliv tento uchazeč vyloučen být měl. V ostatních případech (pokud se zadavatel nedopustil rovněž dalšího pochybení) Úřad řízení s odkazem na ust. 118 odst. 4 písm. a) zamítne, resp. řízení zastaví.<sup>95</sup>

Pochybení spočívající v neoprávněném vyloučení uchazeče či naopak nevyloučení uchazeče, který nesplnil zadávací podmínky, jsou v rozhodovací praxi Úřadu 2. a 3. nejčastější. Na rozdíl od chybného stanovení kvalifikačních předpokladů ovšem počty těchto pochybení tak výrazným způsobem neklesají.

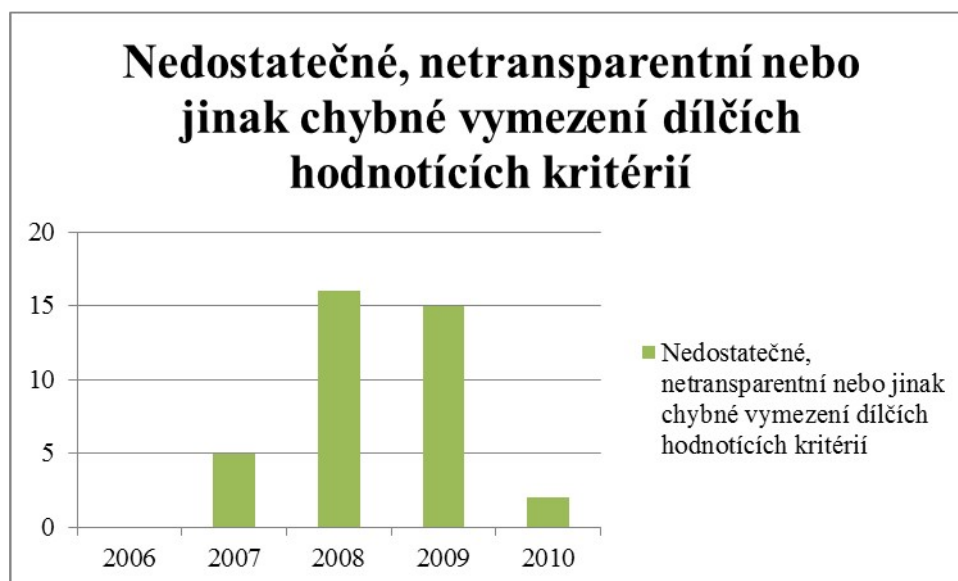
Důvodem je dle mého názoru jednak to, že příčin k vyloučení uchazeče za zadávacího řízení je v ZVZ celá řada a je tedy velmi obtížné ke všem vytvořit dostatečně názornou judikaturu tak, aby zadavatelé měli možnost se při každém jednotlivém rozhodnutí o nějaký judikát opřít. Neméně významným důvodem je ovšem dle mého názoru neochota samotných zadavatelů postupovat dle ZVZ. V případě, kdy má zadavatel od počátku zadávacího řízení v úmyslu zakázku zadat předem vybranému dodavateli, často se snaží tohoto cíle dosáhnout i tak, že ostatní jeho konkurenty ze zadávacího řízení vyloučí (resp. za žádných okolností nevyloučí tohoto preferovaného dodavatele). Takovéto jednání je v zásadním rozporu se základními zásadami zadávání veřejných zakázek a často i se samotným účelem zákonné úpravy, je ovšem obtížné přesvědčivě doložit, že zadavatel (resp. osoba zodpovědná za zadání konkrétní veřejné zakázky) skutečně sleduje tento cíl. Proto je v naprosté většině případů konstatováno pouze pochybení spočívající v neoprávněném vyloučení či nevyloučení uchazeče.

---

<sup>95</sup> Např. rozhodnutí Úřadu sp. zn. S203/2007-18455/2007/510-IF ze dne 10. října 2007 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/vyhledavani/7282/>.

### 6.2.3 NEDOSTATEČNÉ, NETRASPARENTNÍ NEBO JINAK CHYBNÉ VYMEZENÍ DÍLČÍCH HODNOTÍCÍCH KRITÉRIÍ

Analýzou rozhodnutí Úřadu bylo dále zjištěno, že čtvrtým nejčastějším porušením ZVZ ze strany zadavatelů veřejných zakázek je nedostatečné, netransparentní nebo jinak chybné vymezení dílčích hodnotících kritérií. Toto pochybení se v roce 2006 nevyskytlo vůbec, v dalších letech pak bylo 6., 2., 2. a 12. nejčastějším.<sup>96</sup>



Graf č. 6 – Nedostatečné, netransparentní nebo jinak chybné vymezení dílčích hodnotících kritérií. Zdroj: vlastní výpočet.

Hodnotícími kritérii se zabývá ust. § 78 ZVZ, zprostředkovaně je třeba uplatnit také ust. § 79 ZVZ a samozřejmě, jak již bylo zmíněno výše, je třeba vždy postupovat v souladu se základními zásadami zadávání veřejných zakázek ve smyslu ust. § 6 ZVZ.

Na základě hodnotících kritérií dochází k výběru té nejvhodnější z nabídek uchazečů, kteří splnili kvalifikační podmínky a jejichž nabídky tedy mohou být hodnoceny. Při vhodném nastavení hodnotících kritérií je vybrána nabídka pro zadavatele nejvýhodnější, tedy buď nabídka s nejnižší cenou, pokud všichni uchazeči nabízejí shodné plnění, nebo nabídka s nejvhodnějším poměrem kvality plnění a ceny. Při stanovení hodnotících kritérií je třeba postupovat velmi citlivě a se znalostí nejen právní

<sup>96</sup> Viz příloha č.1 - Tabulka rozhodnutí Úřadu v letech 2006 – 2010 řazených dle četnosti výskytu.

úpravy, nýbrž i situace na relevantním trhu. V případě chybně stanovených hodnotících kritérií může jako nejvhodnější být snadno hodnocena nabídka, která buď za velmi nízkou cenu nabízí pro potřeby zadavatele méně než optimálně kvalitní plnění, či naopak nabídka, která nabízí velmi kvalitní plnění za cenu vyšší, než si zadavatel může dovolit zaplatit.<sup>97</sup>

Způsob nastavení hodnotících kritérií je rovněž velmi významnou informací pro uchazeče o veřejnou zakázku. Rozumně uvažující uchazeč podá takovou nabídku, která maximálně vyhovuje stanoveným hodnotícím kritériím, aby tak maximalizoval svou šanci být vybrán pro plnění předmětu veřejné zakázky. Nastavení hodnotících kritérií tedy ovlivňuje nejen to, která nabídka bude vybrána jako nejvhodnější, ale v nemalé míře rovněž parametry plnění, které vůbec bude uchazeči nabízeno.

ZVZ zadavateli v ust. § 78 odst. 1 umožňuje jako základní hodnotící kritérium zvolit *nejnižší nabídkovou cenu*, či *ekonomickou výhodnost nabídky*. Každá z těchto možností má přitom své specifické výhody i nevýhody, je právem zadavatele po uvážení rozsahu a složitosti předmětné veřejné zakázky základní hodnotící kritérium zvolit. Zadavatel musí přitom vždy zvolit hodnotící kritérium nediskriminačně a již před tím, než začnou uchazeči zpracovávat své nabídky. Obě základní hodnotící kritéria přitom skrývají specifické možnosti, jak zadavatel může pochybit.

Výhodou hodnotícího kritéria *nejnižší nabídková cena* je možnost jeho jednoznačné kvantifikace a s tím spojená relativně snadná porovnatelnost jednotlivých nabídek. Nevýhodou na druhou stranu je, že toto hodnotící kritérium lze efektivně využít pouze u veřejných zakázek s relativně jednoduchým předmětem plnění, je totiž nezbytné, aby zadavatel předmět plnění veřejné zakázky i všechny další podmínky vymezil natolik přesně, aby nabídky uchazečů byly v ostatních částech v zásadě shodné, aby jediným obsahovým rozdílem mezi podanými nabídkami byla právě výše nabídkových cen jednotlivých uchazečů. Pokud by se nabídky odlišovaly i v jiných parametrech, nebylo by pouhé porovnávání nabídkových cen zárukou výběru nabídky nejvhodnější, jelikož

---

<sup>97</sup> Viz např. rozhodnutí Úřadu sp. zn. S240/2009/VZ-13075/2009/540/KKo ze dne 15. prosince 2009 dostupné z <http://www.compnet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8225/>.

by tyto rozdíly v jiných parametrech mohly v některých případech svým významem převážít případný malý cenový rozdíl.

Zadavatel téměř nikdy neporuší ZVZ pouze tím, že zvolí jako základní hodnotící kritérium nabídkovou cenu.<sup>98</sup> Často ovšem může tato volba přinést neúměrné požadavky na přesnost vymezení předmětu veřejné zakázky, či jinak ztížit další postup v zadávacím řízení a nepřímo tak vést k pochybení jinému. Nejčastější takové pochybení spočívá, jak již bylo naznačeno výše, právě v tom, že se při hodnocení v konečném důsledku porovnávají nabídky, které nejsou porovnatelné. Je povinností zadavatele předmět veřejné zakázky vymežit dostatečně přesně na to, aby uchazeči byli schopni zpracovat své nabídky tak, aby byly porovnatelné. Pokud zadavatel tuto svou povinnost nesplní, dopustí se porušení ZVZ (nedostatečné vymezení předmětu veřejné zakázky je 8. nejčastějším pochybením zadavatelů podle rozhodnutí Úřadu<sup>99</sup>).

Pokud ale zadavatel předmět vymezí objektivně dostatečně a některý z uchazečů přitom přesto předloží nabídku, která vymezenému předmětu v některých parametrech neodpovídá, nesmí zadavatel takovou nabídku hodnotit. Pokud zadavatel takovou nabídku hodnotí (někdy navíc určitým způsobem upravenou, přepočítanou, doplněnou nebo jinak pozměněnou, aby vymezenému předmětu veřejné zakázky odpovídala), postupuje rovněž v rozporu se ZVZ.<sup>100</sup> Rozlišení mezi tím, kdy nabídky jsou vzájemně porovnatelné, a je tedy možné provést jejich hodnocení, a kdy nabídky vzájemně porovnatelné již nejsou, a je tedy třeba vyloučit uchazeče, který předložil nabídku neodpovídající zadávacím podmínkám, či jinak sjednat nápravu, je přitom často velmi obtížné.

Ačkoliv tedy ZVZ zadavateli formálně neklade téměř žádné překážky v tom, kdy je možné základní hodnotící kritérium nejnížší nabídkové ceny užít, prakticky je toto základní hodnotící kritérium vhodné pouze pro veřejné zakázky s velmi snadno vymežitelným předmětem plnění. V případech, kdy je předmět plnění veřejné zakázky složitější, může být zadavatel snadno postaven před obtížná rozhodnutí vedoucí

---

<sup>98</sup> Výjimkou je soutěžní dialog, ve kterém je užití nabídkové ceny jako základního hodnotícího kritéria ust. § 78 odst. 2 ZVZ zakázáno.

<sup>99</sup> Viz příloha č.1 - Tabulka rozhodnutí Úřadu v letech 2006 – 2010 řazených dle četnosti výskytu.

<sup>100</sup> Např. rozhodnutí Úřadu sp. zn. S349/2009/VZ-4417/2010/520/NGI ze dne 24. května 2010 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8422/>.

v některých případech až ke zrušení příslušných úkonů zadavatele Úřadem, nebo uložení sankce.

Výhodou hodnotícího kritéria *ekonomická výhodnost nabídky* je jeho vysoká flexibilita. ZVZ totiž v ust. § 78 ukládá pouze povinnosti zadavatele stanovit dílčí hodnotící kritéria tak, aby se vztahovala k předmětu plnění veřejné zakázky, aby vyjadřovala vztah užitné hodnoty a ceny a stanovit váhu dílčích hodnotících kritérií v procentech nebo jiný matematický vztah mezi nimi. Dalšími omezeními jsou pak již pouze nemožnost do dílčích hodnotících kritérií zahrnout ekonomické a finanční kvalifikační předpoklady a technické kvalifikační předpoklady daná ust. § 50 odst. 4 ZVZ a obecná povinnost transparentního a nediskriminačního postupu.

Zadavatel má tedy možnost kromě nabídkové ceny, která je (alespoň v nějaké podobě<sup>101</sup>) jediným povinným dílčím hodnotícím kritériem, hodnotit téměř jakékoliv další skutečnosti a stanovit jim váhu, která přesně odpovídá jejich významu. Mohou to přitom být jak kvantitativní, číselně vyjádřitelné parametry, tak kvalitativní, číselně nevyjádřitelné parametry vztahující se k předmětu plnění veřejné zakázky. Hodnocení ekonomické výhodnosti nabídky tedy umožňuje postihnout všechny rozdíly mezi nabídkami a seřadit nabídky podle jejich skutečného přínosu pro zadavatele. Výše nabídkové ceny tedy zdaleka nemusí být při využití základního hodnotícího kritéria ekonomické výhodnosti nabídky jediným podstatným rozdílem mezi nabídkami. Nabídky se naopak mohou lišit v celé řadě parametrů, z nichž většina může být rovněž předmětem hodnocení.

Nevýhodou hodnocení podle základního hodnotícího kritéria *ekonomické výhodnosti nabídky* je ovšem jeho vysoká administrativní i odborná náročnost. Při stanovování vhodných dílčích hodnotících kritérií je nezbytná vysoká míra odbornosti jak právní pro posouzení souladu dílčích hodnotících kritérií se zákonem, zejména co do jejich transparentnosti a možného diskriminačního charakteru, tak odbornosti věcné v oblasti předmětu plnění veřejné zakázky pro identifikaci nejvýznamnějších parametrů

---

<sup>101</sup> Tzv. velká novela ZVZ vypustila striktní požadavek na zařazení nabídkové ceny (rozuměj výši celkové nabídkové ceny za dobu plnění předmětu veřejné zakázky) mezi dílčí hodnotící kritéria. Napříště může namísto dílčího hodnotícího kritéria nabídkové ceny být užito kritérium od nabídkové ceny odvozené (tzv. derivát nabídkové ceny), které ovšem zohledňuje výši peněžitého závazku zadavatele.



nabízeného plnění, které mají být předmětem hodnocení. Právě v tomto směru přitom zadavatelé nejčastěji chybují.<sup>102</sup>

Rozhodnutí Úřadu ve věcech chybného nastavení hodnotících kritérií znějí na zrušení celého zadávacího řízení jako opatření k nápravě podle ust. § 118 odst. 1 ZVZ, resp. uložení pokuty podle ust. § 120 odst. 1 ZVZ. Odůvodnění je přitom obdobné jako v případě chybného stanovení kvalifikačních předpokladů. Hodnotící kritéria jsou stanovována již na začátku zadávacího řízení,<sup>103</sup> celé následující zadávací řízení je tedy zatíženo touto vadou. Dopad tohoto pochybení na základní zásady zadávání veřejných zakázek a na možnost dosažení účelu ZVZ je přitom rovněž zásadní. Uchazeči zpracovávají své nabídky tak, aby co možná nejlépe naplnily požadavky zadavatele na hodnocené parametry a dosáhly tak nejlepšího hodnocení a největší šance na uzavření smlouvy na plnění předmětu veřejné zakázky. Pokud by se některé z hodnotících kritérií mělo změnit, znamenalo by to, že již podané nabídky by se staly nehodnotitelnými, resp. by bylo pouze věcí náhody, která z nabídek novým, správně stanoveným, hodnotícím kritériím nejlépe vyhoví. Uchazeči by tak neměli žádnou možnost ovlivnit, jak bude jejich nabídka hodnocena. Takový postup by musel být posouzen jako netransparentní, resp. rovněž potenciálně diskriminační. Jiné, mírnější, řešení než zrušení celého zadávacího řízení tak v zásadě není možné zvolit.

Nedostatečné, netransparentní nebo jinak chybné vymezení dílčích hodnotících kritérií je čtvrtým nejčastějším pochybením, kterého se zadavatelé v letech 2006 – 2010 dopouštěli. Správné nastavení hodnotících kritérií má zásadní význam, nejen protože

---

<sup>102</sup> Např. rozhodnutí Úřadu sp. zn. S261/2010/VZ-12033/2010/510/HO ze dne 6. 9. 2010 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/vyhledavani/8547/> ve znění opravy sp. zn. S261/2010/VZ-14862/2010/510/HO ze dne 4. 10. 2010. Dále např. rozhodnutí Úřadu sp. zn. S169/2010/VZ-8695/2010/520/ABr ze dne 20. září 2010 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8691/> potvrzené rozhodnutím předsedy Úřadu sp. zn. R165/2010/VZ-362/2011/310/EKu ze dne 11. ledna 2011 dostupným z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8695/>.

<sup>103</sup> Výjimkou v tomto případě je užší řízení. Hodnotící kritéria musí zadavatel zájemcům podle ust. § 28 odst. 2 ZVZ sdělit nejpozději ve výzvě k podání nabídky po prokázání kvalifikace (a případném omezení počtu zájemců o účast). V tomto případě by zřejmě k nápravě chybného stanovení hodnotících kritérií postačovalo zrušení výzvy k podání nabídky a navazujících úkonů v zadávacím řízení. V žádném ze sledovaných rozhodnutí ovšem Úřad tímto způsobem nepostupoval.

přímo ovlivňuje to, která nabídka bude hodnocena jako nejvhodnější, ale zejména také spolu s vymezením předmětu veřejné zakázky určuje, jaké nabídky budou podány. Uchazeči totiž pochopitelně předkládají takové nabídky, které stanoveným hodnotícím kritériím co nejlépe vyhovují. Zadávací řízení, kde nejsou hodnotící kritéria vymezena v souladu s ZVZ, Úřad jako opatření k nápravě zruší.

Důvod k postupnému snižování počtů tohoto pochybení spatřuji obdobně jako v případě pochybení při nastavení kvalifikačních kritérií ve vytvoření dostatečně rozsáhlé a zažité rozhodovací praxe Úřadu ve věcech hodnotících kritérií a ve vytvoření zažitých postupů zadávání většiny běžných typů veřejných zakázek. Z tohoto důvodu se mi nejeví vhodné v tuto chvíli dále do zákonné úpravy hodnotících kritérií zasahovat, jak to činí např. tzv. velká novela.

#### *6.2.4 NEDOSTATEČNÉ NEBO NETRANSPARENTNÍ ODŮVODNĚNÍ POSOUZENÍ NEBO HODNOCENÍ NABÍDEK*

Analýzou rozhodnutí Úřadu bylo dále zjištěno, že pátým nejčastějším porušením ZVZ ze strany zadavatelů veřejných zakázek je nedostatečné nebo netransparentní odůvodnění posouzení nebo hodnocení nabídek. Toto pochybení se v roce 2006 v rozhodnutích Úřadu nevyskytlo, v dalších letech pak bylo 14., 5., 6., a 8. Nejčastějším.<sup>104</sup>

---

<sup>104</sup> Viz příloha č.1 - Tabulka rozhodnutí Úřadu v letech 2006 – 2010 řazených dle četnosti výskytu.



*Graf č. 7 – Nedostatečné nebo netransparentní odůvodnění posouzení nebo hodnocení nabídek. Zdroj: vlastní výpočet.*

Zadavatel je nucen během zadávacího řízení mnohokrát rozhodovat o mnoha skutečnostech a to zejména v jejich vztahu k ustanovením ZVZ. Z hlediska významu pro výsledek zadávacího řízení jsou zřejmě nejzásadnějšími rozhodnutími posouzení a hodnocení nabídek.

Posouzení nabídek je proces upravený zejména ust. § 76 a § 77 ZVZ. Výsledkem posouzení každé nabídky je rozhodnutí o tom, zda nabídka splňuje či nesplňuje požadavky zákona a zadavatele. V případě, že nabídka požadavky zákona nebo zadavatele nesplňuje, musí být vyřazena a uchazeč eventuálně ze zadávacího řízení vyloučen. Vyloučení je přitom úkon, který pro dotčeného uchazeče zejména znamená, že i přes často nemalou časovou i finanční investici do účasti v zadávacím řízení, nabídka uchazeče nebude hodnocena a dotčený uchazeč nemá žádnou možnost být vybrán k plnění veřejné zakázky. Je proto pochopitelné, že značná část uchazečů, kteří jsou ze zadávacího řízení vyloučeni, se proti tomuto úkonu zadavatele všemi dostupnými prostředky brání. Je proto obzvláště důležité, aby veškerý postup zadavatele (resp. hodnotící komise, která podle ust. § 74 odst. 1 činí úkony ve vztahu k uchazečům jménem zadavatele) byl řádně zdokumentován a dostatečně odůvodněn. Absence

řádného odůvodnění posouzení nabídek v případě, kdy je některá nabídka vyřazena, je závažným zásahem do transparentnosti zadávacího řízení.

Hodnocení nabídek upravuje zejména ust. § 79 ZVZ. Poměrně jednodušší je situace v případech, kdy jsou předmětem hodnocení pouze kvantifikovatelná kritéria, např. pouze nabídková cena. V takovém případě v zásadě postačí, pokud zadavatel (resp. hodnotící komise) jako odůvodnění uvede hodnoty nabízené jednotlivými uchazeči, výsledné bodové ohodnocení a užitý vzorec nebo postup hodnocení pouze se stručným komentářem.

Podstatně propracovanějšího odůvodnění hodnocení je ovšem třeba zejména v případech, kdy jsou hodnoceny kvalitativní, nekvantifikovatelné, parametry nabídky. Parametry nabídek, které nejsou kvantifikovatelné, je podstatně obtížnější objektivně porovnat. Ve většině případů zadavatelé využívají hodnotící komisi, jejímiž členy jmenují odborníky v příslušném oboru dle předmětu veřejné zakázky. Hodnotící komise pak hodnotí nabídky uchazečů na základě svých znalostí a zkušeností, dle svého subjektivního přesvědčení. Takový postup sám o sobě není v žádném případě pochybením, je ostatně zřejmé, že ne všechny důležité parametry nabídek lze jednoduše kvantifikovat, některé parametry ani bez určité míry subjektivity hodnotit nelze.<sup>105</sup> Tento postup ovšem klade výjimečně vysoké nároky na kvalitu odůvodnění výsledku hodnotícího procesu. Pro dodržení zásady transparentnosti je nezbytné, aby ze zprávy zpracované hodnotící komisí bylo zřejmé, jak komise při hodnocení postupovala a které konkrétní skutečnosti byly pro výsledek hodnocení významné a jakým způsobem ho ovlivnily.<sup>106 107</sup>

---

<sup>105</sup> Např. vzhled a jiné pouze čistě subjektivně vnímatelné skutečnosti, ale do určité míry např. také kvalita služeb, zejména v případech, kdy je hodnocena na základě předložených vzorků. I pokud hodnocení takových skutečností probíhá vysoce odborně a se znalostí věci, vždy je alespoň do určité míry subjektivní. Ve většině oborů lidské činnosti ostatně existuje řada odborných názorových proudů, které totožné skutečnosti hodnotí rozdílně.

<sup>106</sup> Náležitosti zprávy o posouzení a hodnocení nabídek jsou stanoveny ust. § 80 ZVZ.

<sup>107</sup> Viz např. rozhodnutí Úřadu sp. zn. S240/2009/VZ-13075/2009/540/KKo ze dne 15. prosince 2009 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8225/>. Ve vztahu k posouzení nabídek viz např. rozhodnutí Úřadu sp. zn. S007/2009-2431/2009/520/DŘ ze dne 2. března 2009 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/7991/> potvrzené rozhodnutím předsedy Úřadu sp. zn. R045/2009/VZ-8681/2009/310-JVa ze dne 10. července 2009 dostupným z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/7992/>.

Opatřením k nápravě, které Úřad používá v případě zjištění nedostatečného nebo netransparentního odůvodnění posouzení nebo hodnocení nabídek, je zrušení posouzení a hodnocení nabídek a všech navazujících úkonů v zadávacím řízení, resp. uložení pokuty v případě, kdy již došlo k uzavření smlouvy na plnění předmětu veřejné zakázky. Odůvodnění obsažené ve zprávě o posouzení a hodnocení nabídek je nezbytným předpokladem pro možné přezkoumání posouzení nebo hodnocení nabídek Úřadem, či v případě, že tyto úkony prováděla hodnotící komise, rovněž samotným zadavatelem. Tam, kde odůvodnění chybí, je nedostatečné nebo netransparentní, nelze posouzení a hodnocení nabídek přezkoumat. Nepřezkoumatelnost úkonu je přitom významným zásahem do transparentnosti zadávacího řízení. Jelikož ZVZ změnu ani doplnění zprávy o posouzení a hodnocení nabídek nepřipouští, je třeba pro odstranění této vady zadávacího řízení dotčený úkon zrušit a provést znovu, včetně zpracování řádného odůvodnění.

Nedostatečné nebo netransparentní odůvodnění posouzení nebo hodnocení nabídek bylo v letech 2006 – 2010 5. nejčastěji objeveným pochybením zadavatelů. V souladu se základní zásadou transparentnosti musí být každý úkon zadavatele v zadávacím řízení náležitě odůvodněn. Odůvodnění je přitom obzvláště důležité u úkonů tak významných, jako je posouzení a hodnocení nabídek. Úřad tam, kde zjistí, že posouzení nebo hodnocení nabídek není dostatečně odůvodněno, tento úkon a úkony na něj navazující zruší, takže je zadavatel nucen tyto úkony opakovat a v souladu s požadavky ZVZ i řádně odůvodnit.

Původně poměrně častý výskyt tohoto pochybení byl dle mého názoru do značné míry způsobem nepříliš jasnou zákonnou formulací ustanovení zakládajícího povinnost posouzení a hodnocení nabídek dostatečně odůvodnit. V souvislosti s ozřejmením nezbytných náležitostí tohoto odůvodnění rozhodovací praxí Úřadu se pak počet těchto pochybení postupně snížil.

### 6.3 NEJZÁVAŽNĚJŠÍ POCHYBENÍ ZADAVATELŮ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK

Dělení podle závažnosti pochybení, které používá ZVZ<sup>108</sup>, rozlišuje pouze ta pochybení, která ovlivnila nebo mohla ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky a ta pochybení, které neovlivnila a nemohla ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky. Třetí, specifická, kategorie jsou pak pochybení, která odůvodňují vyslovení zákazu plnění uzavřené smlouvy.

Toto dělení je ovšem poměrně hrubé, vytváří pouze tři skupiny pochybení - skupinu závažných pochybení, která vyžadují nápravné opatření, skupinu pochybení tak závažných, že ospravedlňují uložení zákazu plnění uzavřené smlouvy, a skupinu pochybení v podstatě bagatelních, která nápravu nevyžadují. Tyto skupiny jsou navíc nestejně velké, když v rozhodnutích Úřadu se pochybení, která nemají vliv na výběr nejvhodnější nabídky, vyskytují jen zřídka a zákaz plnění uzavřené smlouvy byl uložen jen jedinkrát<sup>109</sup>.

Závažností jednotlivých druhů pochybení zadavatelů se zabývá rovněž Úřad. Mimo svá rozhodnutí se jeho představitelé opakovaně vyjadřují tak, že „*Za nejzávažnější případy porušení zákona lze považovat situace, kdy zadavatel buď podle zákona nepostupuje vůbec, nebo osloví přímo jednoho dodavatele a nevytvoří tak transparentní soutěžní prostředí.*“<sup>110</sup>

---

<sup>108</sup> Dělení vyplývající z ust. § 118 ZVZ.

<sup>109</sup> Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S448/2010/VZ-3396/2011/540/VKu ze dne 18. dubna 2011 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/9092/>, potvrzené rozhodnutím předsedy Úřadu sp. zn. R97,98/2011/VZ-13497/2011/310-ASc ze dne 26.8.2011 dostupným z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/9065/>.

<sup>110</sup> Např. výroční zpráva ÚOHS za rok 2007, str. 17, [online] [cit. 21.11.2011], dostupná z <http://www.compet.cz/informacni-centrum/vyrocní-zpravy/>.

Obdobně pak Výroční zpráva ÚOHS za rok 2009, str. 18, [online] [cit. 21.11.2011], dostupná z <http://www.compet.cz/informacni-centrum/vyrocní-zpravy/>: „Zadavatelé jsou povinni postupovat vzhledem k uchazečům nediskriminačně a transparentně. Nejzávažnějším porušením těchto pravidel je proto situace, kdy zadavatel podle zmíněných předpisů nepostupuje vůbec a uzavře smlouvu přímo s vybranou firmou. Dále je vážným pochybením i stav, kdy je postupováno zjednodušeným způsobem a soutěžní prostředí je bezdůvodně omezováno.“

Obdobně rovněž RUDOLECKÝ, KAMIL. *Nejčastější chyby zadavatelů veřejných zakázek v rámci EU*. Informační list: veřejné zakázky, č. 4/ 2009, září 2009, str. 5 [online] [cit. 30.11.2011], dostupný z [http://www.compet.cz/fileadmin/user\\_upload/Informacni\\_listy/2009/Infolist\\_2009\\_04\\_Verejne\\_zakazky.pdf](http://www.compet.cz/fileadmin/user_upload/Informacni_listy/2009/Infolist_2009_04_Verejne_zakazky.pdf): „Nejzávažnějším pochybením, s nímž se Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ve své rozhodovací praxi jako orgán dohledu nad zadáváním veřejných zakázek setkává, je uzavření smlouvy s

Ve svých rozhodnutích pak Úřad tento názor dále rozvíjí v tom smyslu, že na první místo staví vytvoření soutěžního prostředí, když konstantně judikuje, že „*Nezákonné omezení principu soutěže, na němž je zadávání veřejných zakázek založeno, je jedním z vůbec nejzávažnějších porušení zákona.*“<sup>111</sup> Zásah do soutěžního prostředí přitom může být způsoben různými faktory:

Pořadí	Kód	Pochybení	Počet výskytů pochybení	
			Výslovně prohlášených za nejzávažnější porušení ZVZ	Celkem
1	40	Rozdělení předmětu veřejné zakázky v rozporu se ZVZ	6	17
2	30	Užití jednacího řízení bez uveřejnění, aniž by byly splněny požadavky ZVZ	4	18
3	31	Zadání veřejné zakázky mimo zadávacích řízení, postup mimo ZVZ	4	24

Tabulka č. 3 – Nejzávažnější porušení ZVZ v rozhodovací praxi Úřadu. Zdroj: vlastní výpočet.

### 6.3.1 ROZDĚLENÍ PŘEDMĚTU VEŘEJNÉ ZAKÁZKY V ROZPORU SE ZVZ

Nejčastěji bývá za příčinu omezení soutěžního prostředí a tedy nejzávažnější porušení ZVZ označováno rozdělení předmětu veřejné zakázky v rozporu s ust. § 13 odst. 3 ZVZ, toto pochybení Úřad výslovně označil za nejzávažnější v 6 svých rozhodnutích<sup>112</sup>. Závažné je toto pochybení zejména v případech, kdy zadavatel díky rozdělení předmětu veřejné postupuje na základě zákonné výjimky pro veřejné

---

vybraným dodavatelem bez jakéhokoliv výběrového řízení. Podobně závažným deliktem je využití zjednodušeného řízení v situaci, kdy pro jeho použití nejsou splněny zákonné podmínky.“

<sup>111</sup> Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S89/2009/VZ-4659/2009/540/KKo ze dne 15. června 2009 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8252/>, potvrzené rozhodnutím předsedy Úřadu sp. zn. R98/2009/VZ-1644/2010/310/PMo ze dne 2.2.2010 dostupným z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8242/>.

Obdobně např. rozhodnutí Úřadu sp. zn. S101/2010/VZ-262/2011/540/PVé ze dne 7. února 2011 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/9007/>, potvrzené rozhodnutím předsedy Úřadu sp. zn. R46/2011/VZ-11319/2011/310/EKu ze dne 28. července 2011 dostupným z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/9008/>: „Omezení soutěžního prostředí je přitom považováno za jedno z nejzávažnějších pochybení v procesu zadávání veřejných zakázek.“

<sup>112</sup> Např. rozhodnutí Úřadu sp. zn. S89/2009/VZ-4659/2009/540/KKo ze dne 15. června 2009 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8252/>, potvrzené rozhodnutím předsedy Úřadu sp. zn. R98/2009/VZ-1644/2010/310/PMo ze dne 2.2.2010 dostupným z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8242/>. Dále rozhodnutí sp. zn. S40/2010/VZ-6872/2010/540/KKo, S058/2009/VZ-3196/2009/510/Mon, S202/2009-1185/2010/520/DŘI (potvrzené rozhodnutím sp. zn. R051/2010/VZ-18585/2010/310-ASc), S97/2010/VZ-9221/2010/540/PVé a S204/2009/VZ-xxxx/2009/510/MCh.

zakázky malého rozsahu ve smyslu ust. § 18 odst. 6 ZVZ a zadá veřejnou zakázku přímo předem vybranému dodavateli. V případě takového postupu je soutěž mezi dodavateli o předmět veřejné zakázky vyloučena, jelikož se konkurenti vybraného dodavatele o veřejné zakázce dozvědí až po uzavření smlouvy na plnění předmětu veřejné zakázky, či dokonce vůbec.

### *6.3.2 UŽITÍ JEDNACÍHO ŘÍZENÍ BEZ UVEŘEJNĚNÍ, ANIŽ BY BYLY SPLNĚNY POŽADAVKY ZVZ*

Dalším protizákonným postupem, který omezuje soutěž mezi dodavateli a je tak Úřadem řazen mezi nejzávažnější pochybení zadavatelů veřejných zakázek, je užití jednacího řízení bez uveřejnění bez splnění podmínek ust. § 23 ZVZ. Rovněž při užití tohoto zadávacího řízení se totiž dodavatelé, kteří nebyli zadavatelem vyzváni k jednání, dozvídají o veřejné zakázce až se zpožděním a nemají možnost se zadávacího řízení zúčastnit. Úřad přitom za nejintenzivnější porušení ZVZ považuje situace, kdy zadavatel k jednání vyzve jen jediného dodavatele a soutěž o veřejnou zakázku tak úplně vyloučí. Úřad užití jednacího řízení bez uveřejnění bez splnění zákonných podmínek výslovně řadí mezi nejzávažnější porušení ZVZ ve 4 svých rozhodnutích<sup>113</sup>.

### *6.3.3 ZADÁNÍ VEŘEJNÉ ZAKÁZKY MIMO ZADÁVACÍ ŘÍZENÍ, POSTUP MIMO ZVZ*

Stejně často jako předchozí zmíněné porušení, tj. prozatím 4krát<sup>114</sup>, označuje Úřad ve svých rozhodnutích za jedno z nejzávažnějších porušení ZVZ případy, kdy zadavatel neprovedl žádné zadávací řízení a postupoval zcela bez ohledu na úpravu ZVZ. Může se

---

<sup>113</sup> Např. rozhodnutí Úřadu sp. zn. S448/2010/VZ-3396/2011/540/VKu ze dne 18. dubna 2011 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/9092/>, potvrzené rozhodnutím předsedy Úřadu sp. zn. R97,98/2011/VZ-13497/2011/310-ASc ze dne 26.8.2011 dostupným z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/9065/>. Dále rozhodnutí sp. zn. S101/2010/VZ-262/2011/540/PVé (potvrzené rozhodnutím sp. zn. R46/2011/VZ-11319/2011/310/EKu), S1/2009/VZ-2133/2009/540/VKu (potvrzené rozhodnutím sp. zn. R42,43/2009/VZ-15578/2009/310) a S108/2009/VZ-12163/2009/510/Hod (potvrzené rozhodnutím sp. zn. R159/2009/VZ-11166/2010/310-ASc).

<sup>114</sup> Např. rozhodnutí Úřadu sp. zn. Rozhodnutí S41/2009/VZ-3734/2009/520/Ema ze dne 14. dubna 2009 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8177/>, potvrzené rozhodnutím předsedy Úřadu sp. zn. R70/2009/VZ-15579/2009/310-ASc ze dne 1.11.2009 dostupným z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8201/>. Dále rozhodnutí sp. zn. S21/2010/VZ-6953/2010/540/ZČa (potvrzené rozhodnutím sp. zn. R183/2010/VZ-12512/2011/310/JS), S87/2009/VZ-10958/2010/510/HOd a S322/2009/VZ-1659/2010/540/VKu.



zdát, že uzavření smlouvy na plnění předmětu veřejné zakázky zcela bez ohledu na ZVZ, je tím vůbec nejzávažnějším pochybením, jakého se zadavatel může dopustit. Ve světle výše uvedeného měřítka míry zásahu do soutěže mezi dodavateli ovšem může závažnost tohoto pochybení být i relativně nižší. Pokud by se například zadavatel neřídil ZVZ, ale vyhlásil by zcela transparentní obchodní veřejnou soutěž ve smyslu ust. § 281 a násl. zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, na základě které by došlo k uzavření smlouvy na plnění předmětu veřejné zakázky, narušil by zadavatel soutěžní prostředí méně, než kdyby smlouvu uzavřel např. v jednacím řízení bez uveřejnění bez splnění zákonných podmínek, ve kterém by k jednání vyzval pouze jediného dodavatele. Je nicméně pravdou, že ve zkoumaných případech zadavatelé obdobně transparentně nepostupovali, míra narušení soutěže mezi dodavateli tedy byla ve zkoumaných případech srovnatelná, ať již se jednalo o postup zcela mimo ZVZ, zneužití institutu jednacího řízení bez uveřejnění, či nedovolené rozdělení předmětu veřejné zakázky.

Mezi nejzávažnější porušení ZVZ Úřad ve své rozhodovací praxi řadí zejména postup zcela mimo ZVZ, zneužití institutu jednacího řízení bez uveřejnění a nedovolené rozdělení předmětu veřejné zakázky, jelikož tato 3 pochybení mají nejvýraznější negativní dopad na efektivitu soutěže mezi dodavateli schopnými poskytnout plnění, které je předmětem veřejné zakázky. Úřad tak při hodnocení závažnosti pochybení vychází spíše z pojetí cílů evropské úpravy zadávání veřejných zakázek, když se zabývá více existencí efektivní soutěže mezi dodavateli<sup>115</sup>, než z cílů národní úpravy, která zdůrazňuje spíše hospodárnost vynakládání veřejných prostředků a hospodářskou soutěž považuje spíše pouze za nástroj k jejímu dosažení<sup>116</sup>. Vzhledem k tomu, že mezi existencí efektivní hospodářské soutěže mezi dodavateli a hospodárným vynakládáním veřejných prostředků lze do určité míry spatřovat vztah příčiny a následku, je rovněž do určité míry lhostejné, který z těchto cílů je Úřadem považován za stěžejní.

---

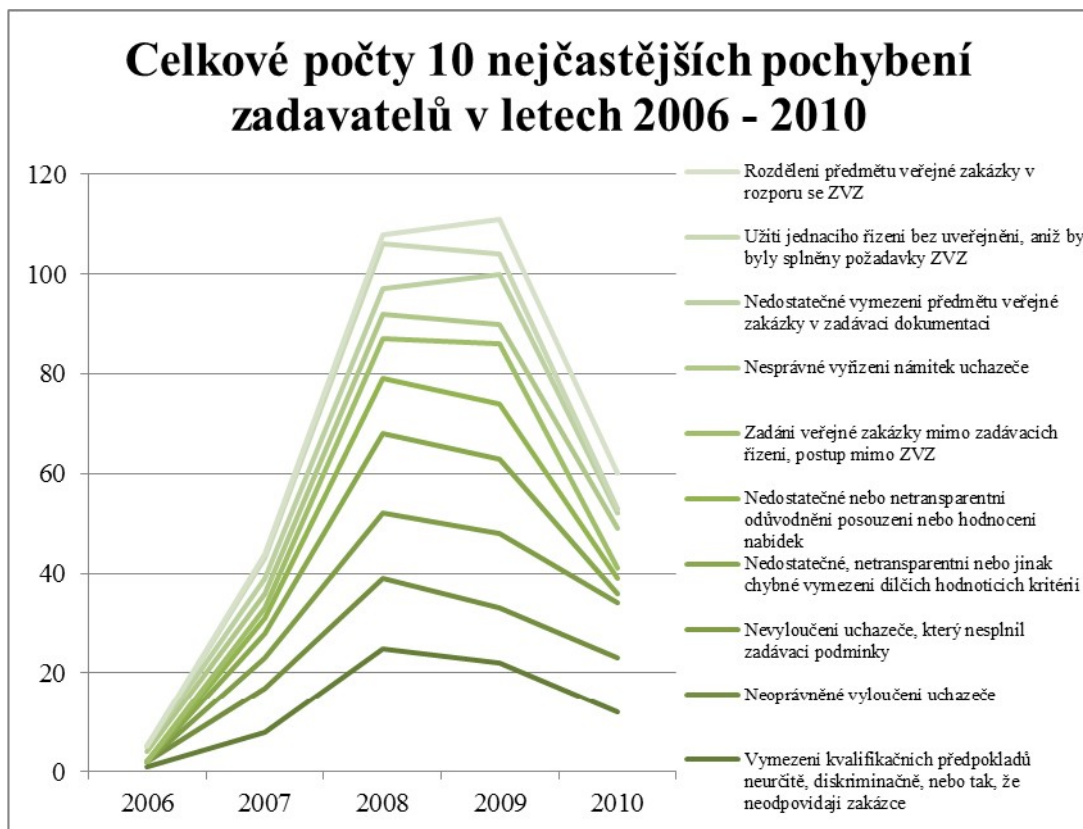
<sup>115</sup> Viz poznámka pod čarou č. 67 výše.

<sup>116</sup> Viz poznámka pod čarou č. 69 výše.

## 7. PŘEDPOKLÁDANÝ VÝVOJ POČTU A ZÁVAŽNOSTI POCHYBENÍ ZADAVATELŮ

### 7.1 VÝVOJ CELKOVÝCH POČTŮ 10 NEJČASTĚJŠÍCH POCHYBENÍ ZADAVATELŮ

Jak vyplývá z grafu<sup>117</sup> celkových počtů 10 nejčastějších pochybení zadavatelů v letech 2006 – 2010, celkové počty těchto pochybení dosáhly svého vrcholu v letech 2008 a 2009. Dne 1.1.2010 nabyla účinnosti novela ZVZ č. 417/2009 Sb. zároveň v roce 2010 došlo k velmi výraznému poklesu celkových počtů těchto pochybení. Tento pokles přitom nebyl způsoben zásadním poklesem počtu výskytu jen několika z nich, tento vývoj je naopak způsoben poklesem četnosti výskytu naprosté většiny sledovaných pochybení.

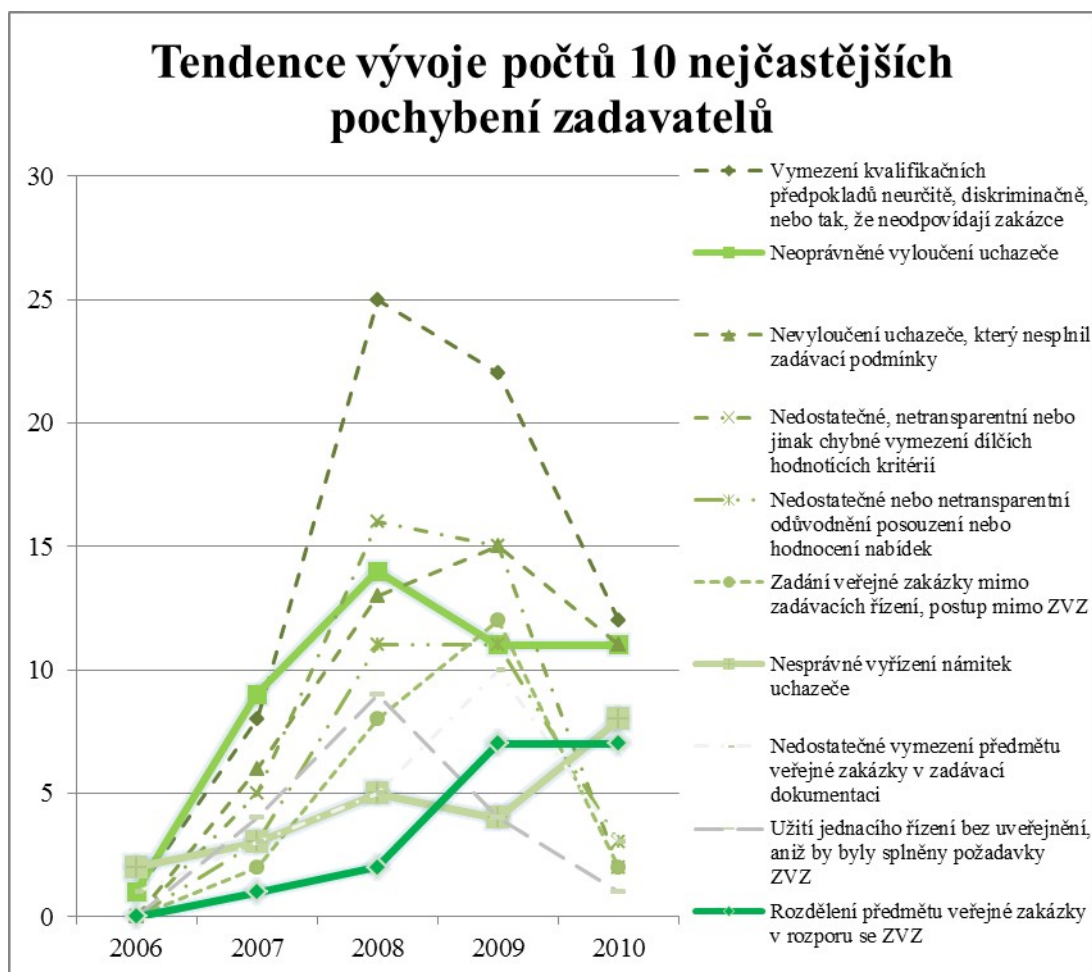


Graf č. 8 – Celkové počty 10 nejčastějších pochybení zadavatelů v letech 2006 - 2010.  
Zdroj: vlastní výpočet.

<sup>117</sup> Jedná se o tzv. skládaný spojnicový graf. Celkový počet všech pochybení a jeho vývoj je znázorněn nevyšší z čar v grafu. Počet výskytů konkrétního pochybení v konkrétním roce je pak znázorněn vzdáleností čáry, která reprezentuje počet jeho výskytů, od nejbližší nižší čáry reprezentující počet výskytů jiného pochybení.

Jak vyplývá rovněž z níže umístěného grafu zaznamenávajícího tendenci vývoje počtů 10 nejčastějších pochybení zadavatelů, u většiny z těchto pochybení byl nejvyšší počet výskytů zaznamenán v zadávacích řízeních vedených v roce 2008. Po stagnaci počtů těchto pochybení v roce 2009 pak po účinnosti novely ZVZ č. 417/2009 Sb. následoval významný pokles v roce 2010. Celkový počet zjištěných pochybení v roce 2010 byl téměř poloviční v porovnání s rokem 2009.

Výjimkou v tomto trendu jsou ovšem 3 v tomto grafu zvýrazněná pochybení: (1) neoprávněné vyloučení uchazeče, (2) nesprávné vyřízení námitek uchazeče a (3) rozdělení předmětu veřejné zakázky v rozporu se zákonem. U těchto pochybení zadavatelů výše zmíněný vývoj v počtech Úřadem nalezených případů nenastal, dvě prve uvedená pochybení se v roce 2010 vyskytla ve stejném počtu jako v roce předchozím, posléze uvedené pochybení pak dokonce zaznamenalo relativně razantní vzestup počtu výskytů.



Graf č. 9 – Tendence vývoje počtů 10 nejčastějších pochybení zadavatelů. Zdroj: vlastní výpočet.

O neoprávněném vyloučení uchazeče, coby celkově druhém až třetím nejčastějším pochybení zadavatelů veřejných zakázek, bylo již podrobněji pojednáno v příslušné kapitole této práce výše (kapitola 6.2.2). Do celkových počtů tohoto pochybení jsou zahrnuty pouze situace, kdy se zadavatel při rozhodování o vyloučení uchazeče odchýlil od správně nastavených pravidel zadávacího řízení.<sup>118</sup>

Je zřejmé, že k chybnému vyřízení námitek uchazeče musí dojít vždy, má-li být návrh na přezkoumání úkonů zadavatele úspěšný. Aby se Úřad mohl takových návrhem meritorně zabývat, musí totiž námitky vždy být uchazečem podány.<sup>119</sup> Pokud by přitom zadavatel těmto námitkám vyhověl a zjednal nápravu, neměl by již uchazeč k podání návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele důvod. Návrh na přezkoumání úkonů zadavatele může tedy být úspěšný pouze v případě, že jsou kumulativně splněny následující podmínky: (1) zadavatel se dopustil porušení ZVZ, které je způsobilé způsobit uchazeči újmu, (2) uchazeč podal proti postupu zadavatele námitky (3) zadavatel nesplnil svou povinnost sjednat nápravu, tedy nevyřídil námitky správně. Mezi případy nesprávného vyřízení námitek uchazeče jsou ovšem zařazena pouze ta pochybení zadavatelů, která spočívají *primárně* pouze právě ve vyřízení námitek uchazečů v rozporu se ZVZ. Zahrnuty jsou tedy pouze situace, kdy zadavatel v rozporu se ZVZ námitky vůbec nevyřídil, vyřídil je opožděně, zabýval se pouze některými z v námitkách tvrzených pochybení, či při vyřizování námitek jinak pochybil a tím zadávací řízení zatížil vadou. Zahrnuty naopak nejsou ty případy, kdy zadávací řízení již před podáním námitek bylo zatíženo významnou vadou a pochybení při vyřizování námitek uchazeče bylo pouze jejím nepřímým důsledkem.

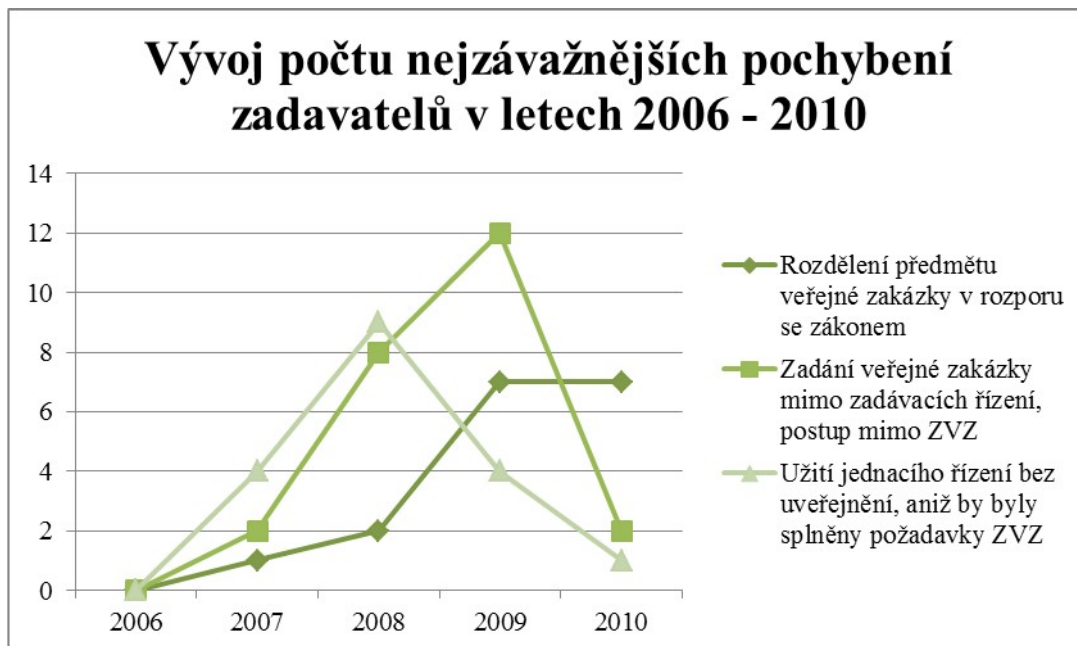
Rozdělení předmětu veřejné zakázky v rozporu se ZVZ, je Úřadem – jak bylo rozebráno v příslušné kapitole této práce výše (kapitola 6.3.1) - často označováno za jedno z nejzávažnějších pochybení, kterých se zadavatel veřejné zakázky může dopustit.

---

<sup>118</sup> Pro demonstraci: Příklad, kdy zadavatel stanovil požadavky na kvalifikaci v rozporu se ZVZ a následně vyloučil uchazeče, který neprokázal splnění této chybně nastavené kvalifikace, bude ve statistice zachycen pouze jako *Vymezení kvalifikačních předpokladů neurčitě, diskriminačně, nebo tak, že neodpovídají zakázce*. Naproti tomu případ, kdy zadavatel požadavky na kvalifikaci stanovil v souladu se ZVZ a následně pro neprokázání splnění kvalifikace vyloučil uchazeče, který objektivně předložil všechny požadované doklady a splnění kvalifikace prokázal, bude ve statistice zachycen pouze jako *Neoprávněné vyloučení uchazeče*.

<sup>119</sup> Ust. § 110 odst. 7 ZVZ.

## 7.2 VÝVOJ ZÁVAŽNOSTI POCHYBENÍ ZADAVATELŮ



Graf č. 10 – Vývoj počtu nejzávažnějších pochybení zadavatelů v letech 2006 – 2010.

Zdroj: vlastní výpočet.

Jak je z tohoto grafu patrné, rovněž počty 2 ze 3 nejzávažnějších pochybení se v posledním roce významným způsobem snížily. Počty rozhodnutí Úřadu konstatujících rozdělení předmětu veřejné zakázky v rozporu se zákonem se ovšem v posledním roce nesnížily, je tak možné stále vysledovat spíše rostoucí trend.

## 7.3 PŘEDPOKLÁDANÝ DALŠÍ VÝVOJ POČTŮ A ZÁVAŽNOSTI POCHYBENÍ ZADAVATELŮ

Na základě zjištěných skutečností je tedy možné shrnout, že počty i závažnost pochybení zadavatelů nalezených Úřadem se v současné době snižují. Při absenci dalších zásahů v podobě legislativních změn, změn v makroekonomické situaci či jiných vlivů by tedy bylo možné předpokládat pokračování tohoto pozitivního trendu. Počty těch pochybení, které se dosud v rozhodnutích Úřadu objevovaly stále častěji, by se v ovšem případě realizace této „nulové varianty“ bez dalších změn zřejmě dále zvyšovaly. Mezi těmito pochybeními, jejichž počty by zřejmě nadále rostly, je rovněž jedno z nejzávažnějších porušení ZVZ - rozdělení předmětu veřejné zakázky v rozporu se ZVZ.

Vzhledem k zaměření této práce na období let 2006 až 2010 se do výsledků nemohly v plné míře promítnout důsledky zásadní tzv. velké novely ZVZ, která nabyla účinnosti až dne 15.9.2010. Tato novela zásadním způsobem ovšem přímo nezasahuje do oblasti některého z nejčastějších či nejzávažnějších pochybení zadavatelů, o kterých bylo pojednáno výše. Ačkoliv je zřejmé, že úprava zadávání veřejných zakázek je komplexní a i dílčí změna některého z jeho institutů může mít dopady na instituty jiné, konkrétně v tomto případě vzhledem k provedeným změnám<sup>120</sup> a jejich zaměření<sup>121</sup> předpokládám, že dopady velké novely ZVZ na v této práci rozebraná pochybení nebudou příliš citelné.

Aktuálně Parlamentem České republiky projednávaná novela ZVZ zařazená na program 14. schůze Senátu České republiky<sup>122</sup> by v případě svého schválení dle mého názoru mohla mít významnější dopad na závažnost pochybení zadavatelů.

Snížení hranice mezi veřejnou zakázkou malého rozsahu a podlimitní zakázkou ze 2.000.000,- Kč na 1.000.000,- Kč<sup>123</sup> je změnou, která přímo ovlivní počty výskytů rozdělení předmětu veřejné zakázky v rozporu se ZVZ. Důsledek by v zásadě mohl být dvojitý. Pokud by zadavatelé chtěli i po změně tohoto limitu dosáhnout uzavření smlouvy na plnění předmětu veřejné zakázky mimo režim ZVZ, museli by zakázku s totožnou předpokládanou hodnotou rozdělit vícekrát než před účinností změny limitů. To by tedy přineslo zvýšený výskyt nedovoleného dělení předmětu veřejných zakázek. Na druhé straně je ovšem rovněž možné, že se výskyt nedovolených dělení předmětu veřejných zakázek sníží, když zadavatelé nebudou již ochotni dopouštět se natolik intenzivních porušení zákona – tedy rozdělení předmětu veřejné zakázky na tolik samostatných veřejných zakázek -, aby předpokládaná hodnota výsledných veřejných zakázek byla nižší než nově stanovený limit.

---

<sup>120</sup> Stručný a přehledný popis provedených změn viz ČERNÝ, DALIBOR. *Velká novela zákona o veřejných zakázkách*. [online] [cit. 10.12.2011] dostupný z <http://www.elaw.cz/cs/novinky/267-velka-novela-zakona-o-verejnych-zakazkach-.html>.

<sup>121</sup> Viz důvodová zpráva k zákonu č. 179/2010 Sb.

<sup>122</sup> Novela ZVZ zařazená na program 14. schůze Senátu České republiky jako tisk č. 241/0 z roku 2011 dostupný z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=370&ct1=0&v=PZ&pn=5&pt=1> [online] [cit. 28.11.2011].

<sup>123</sup> Ust. § 12 odst. 3 ZVZ ve znění po účinnosti projednávané novely ZVZ.

Dle mého názoru je přitom pravděpodobnější druhá nastíněná varianta dalšího vývoje – snížení počtů nedovolených dělení předmětu veřejné zakázky. Projednávaná novela totiž počítá rovněž se zařazením nového ustanovení, které zadavateli uloží povinnost zveřejnit základní informace o realizovaných veřejných zakázkách, jejichž cena je více než 500.000,- Kč.<sup>124</sup> Lze tedy předpokládat, že zadavatelé budou vzhledem k této povinnosti, která snad umožní efektivnější dohled jak Úřadu tak zejména veřejnosti nad postupy zadavatelů, obezřetnější a budou věnovat větší pozornost důslednému dodržování ZVZ. V hraničních případech, kdy není zřejmé, zda zadavatelem poptávané plnění tvoří předmět jediné veřejné zakázky, či zda se jedná o veřejné zakázky dvě (či více), pak lze očekávat, že zadavatelé s vědomím nutnosti informace o veřejné zakázce zveřejnit zvolí raději jistější postup a zadají jedinou veřejnou zakázku postupem podle ZVZ.

Novinkou, se kterou počítá projednávaná novela ZVZ, je rovněž seznam hodnotitelů.<sup>125</sup> Do tohoto seznamu se mají zapisovat pouze osoby splňující zvláštní požadavky na odbornou způsobilost. Alespoň jeden hodnotitel z tohoto seznamu pak bude povinně členem každé hodnotící komise působící v zadávacím řízení na významnou veřejnou zakázku<sup>126</sup>. Tím, že členem hodnotící komise napříště bude vždy odborně způsobilá osoba nezávislá na zadavateli, bude dle mého názoru alespoň u těchto významných veřejných zakázek lépe zajištěno odborně správné posouzení a hodnocení nabídek, ale zejména také formálně správně provedené, nediskriminační a následně řádně odůvodněné posouzení a hodnocení nabídek. Tento člen hodnotící komise nemá sice mít možnost podat návrh Úřadu na přezkoumání úkonů zadavatele<sup>127</sup>, pokud zjistí, že při zadávání veřejné zakázky není postupováno v souladu se ZVZ, dle mého názoru ovšem již samotná přítomnost nezávislé a odborně zdatné osoby při posuzování a hodnocení nabídek, bude mít pozitivní dopad na nediskriminační průběh a rovné zacházení s uchazeči v průběhu zadávacího řízení.

---

<sup>124</sup> Ust. § 147a odst. 2 písm. a) ZVZ ve znění po účinnosti projednávané novely ZVZ.

<sup>125</sup> Ust. § 74a ZVZ ve znění po účinnosti projednávané novely ZVZ.

<sup>126</sup> Ust § 16a ZVZ ve znění po účinnosti projednávané novely ZVZ. Významnou veřejnou zakázkou je veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota převyšuje 50.000.000,- Kč, resp. 300.000.000,- Kč.

<sup>127</sup> Ust. § 74a odst. 4 ZVZ ve znění po účinnosti projednávané novely ZVZ stanoví, že hodnotitel může podat *podnět* Úřadu k zahájení řízení. Toto ustanovení je ovšem zjevně nadbytečné, když možnost podávat správním úřadům podněty je již upravena ve správním řádu.

Ve vztahu k jiným v této práci rozebraným pochybením připravovaná novelizace ZVZ, zdá se, mnoho nového nepřináší. Není tak důvod očekávat jiný vývoj než další pokračování ve stávající tendenci vývoje počtů těchto pochybení. Nesprávné vyřízení námitek uchazeče je přitom jediné pochybení, jehož počty v posledních letech neklesají a jemuž nebyla v posledních přijatých ani připravovaných novelizacích ZVZ věnována pozornost. Ačkoliv se jistě nejedná o bagatelní pochybení a snížení počtu výskytu tohoto pochybení by přispělo k naplnění účelu zákonné úpravy, jsem toho názoru, že by vzhledem k vysokému počtu novelizací ZVZ v posledních dvou letech nebylo vhodné ZVZ v příliš brzké době znovu novelizovat jen z tohoto důvodu.



## 8. ZÁVĚR

Z provedené analýzy rozhodnutí Úřadu vyplývá, že pořadí nejčastějších pochybení zadavatelů je následující: (1) stanovení kvalifikačních předpokladů neurčitě, diskriminačně, nebo tak, že neodpovídají zakázce, (2-3) pochybení spočívající ve vyloučení uchazeče ze zadávacího řízení v rozporu se ZVZ a naopak nevyloučení uchazeče, který nesplnil zadávací podmínky, (4) pochybení při stanovování hodnotících kritérií a při (5) odůvodňování posouzení nebo hodnocení nabídek.

Počet případů, kdy Úřad konstatuje pochybení při stanovení kvalifikačních kritérií, při stanovení hodnotících kritérií, či při odůvodnění posouzení nebo hodnocení nabídek i pochybení spočívajících v nevyloučení uchazeče, který nesplnil zadávací podmínky, v posledních 3 letech ovšem ubývá. Důvod k tomuto úbytku lze spatřovat zejména v postupném vytvoření dostatečně rozsáhlé judikatury Úřadu a lze předpokládat, že tento pozitivní trend bude pokračovat.

Pochybení spočívající v neoprávněném vyloučení uchazeče mají nejrozumnější bezprostřední příčiny. Zřejmě i to je důvodem, proč, na rozdíl od ostatních nejčastějších pochybení, počty výskytů tohoto pochybení tak výrazným způsobem neklesají. Vzhledem k tomu, že možných důvodů k vyloučení uchazeče za zadávacího řízení je v ZVZ celá řada, je velmi obtížné ke všem vytvořit dostatečně rozsáhlou a názornou judikaturu tak, aby zadavatelé při každém jednotlivém rozhodnutí o vyloučení či nevyloučení uchazeče ze zadávacího řízení měli možnost se o nějaký judikát opřít.

Dalším důvodem může rovněž být neochota samotných zadavatelů postupovat dle ZVZ, kdy vyloučení či nevyloučení některých uchazečů je pouze prostředkem, jak veřejnou zakázku zadat předem vybranému dodavateli. Proti projevům takového jednání, kdy osoby rozhodující o zadávání veřejných zakázek jsou a priori rozhodnuty pouze předstírat postup v zadávacím řízení a zakázku zadat předem vybranému dodavateli, se uchazeči, kteří se stali obětí takového nerovného a diskriminačního zacházení, brání podáním návrhu na přezkoumání úkonu zadavatele v každém jednotlivém případě zvlášť a udržují tak počet rozhodnutí Úřadu v této věci na vysoké úrovni. I přes tuto možnou spojitost s úmyslným jednáním contra legem Úřad, možná rovněž s ohledem na výše nastíněnou možnost relativně účinné obrany uchazečů, nepovažuje toto pochybení za jedno z nejzávažnějších.

Při posuzování závažnosti jednotlivých pochybení Úřad ve své rozhodovací praxi klade důraz zejména na možné omezení efektivní soutěže mezi dodavateli. Mezi nejzávažnější porušení řadí zejména postup zadavatele zcela mimo ZVZ, zneužití institutu jednacího řízení bez uveřejnění a nedovolené rozdělení předmětu veřejné zakázky. Počty výskytů dvou prve uvedených pochybení, obdobně jako u většiny ostatních sledovaných pochybení, v posledních 3 letech klesají. Do budoucna se tedy jako nejzávažnější ohrožení účelu zákonné úpravy jeví nedovolené dělení předmětu veřejné zakázky.

Právě proti nedovolenému dělení předmětů veřejných zakázek přitom může účinně zasáhnout připravovaná novela ZVZ. V této novele je počítáno mimo jiné se snížením hranice mezi veřejnou zakázkou malého rozsahu a podlimitní zakázkou ze 2.000.000,- Kč na 1.000.000,- Kč a se zavedením povinnosti zadavatelů zveřejnit základní informace o realizovaných veřejných zakázkách, jejichž cena bude více než 500.000,- Kč. Vzhledem k těmto navrhovaným změnám by zadavatel napříště mohl uzavřít smlouvu bez dohledu Úřadu nebo alespoň veřejnosti pouze na veřejnou zakázku, jejíž hodnota nepřesáhne 500.000,- Kč. Rozdělit předmět veřejné zakázky natolik, aby smlouva na veřejnou zakázku mohla být uzavřena zcela mimo režim ZVZ tedy bude podstatně obtížnější, lze tedy předpokládat, že k dělení předmětu veřejné zakázky nebude docházet v takové míře.

Novinkou, se kterou rovněž počítá projednávaná novela ZVZ, je také seznam hodnotitelů. Jedna osoba z tohoto seznamu vedeného Ministerstvem pro místní rozvoj by dle navrhované novely měla být členem hodnotící komise každé významné veřejné zakázky. Ačkoliv se tedy tato změna má týkat pouze veřejných zakázek s předpokládanou hodnotou nad 50.000.000,- Kč (resp. dokonce 300.000.000,- Kč), lze obecně konstatovat, že přítomnost osoby nepodléhající vlivu zadavatele v hodnotící komisi by měla vést k lepšímu naplnění zejména zásady nediskriminace a rovného zacházení. Mimo jiné k účelovému vylučování uchazečů by tedy alespoň u těchto významných veřejných zakázek docházet napříště nemělo.

Ve vztahu k jiným v této práci rozebraným pochybením připravovaná novelizace ZVZ, zdá se, mnoho nového nepřináší. Není tak důvod očekávat jiný vývoj než další pokračování ve stávající tendenci vývoje počtů těchto pochybení. Nesprávné vyřízení

námitek uchazeče je tedy jediným pochybením, které se v rozhodnutích Úřadu objevuje stále častěji a na které doposud nebylo legislativně reagováno. Vzhledem k vysokému počtu novelizací ZVZ v posledních dvou letech ovšem není zřejmě vhodné ZVZ v příliš brzké době znovu novelizovat jen z tohoto důvodu.

Na základě zjištěných skutečností je tedy možné shrnout, že počty i závažnost pochybení zadavatelů nalezených Úřadem se v současné době snižují. Vzhledem rovněž k přijatým legislativním opatřením je tedy možné předpokládat pokračování tohoto pozitivního trendu.

## 9. SEZNAM ZKRATEK

**koncesní zákon** - zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení

**správní řád** - zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

**Úřad či ÚOHS** - Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

**zákon o ochraně hospodářské soutěže 1991** - zákon Federálního shromáždění č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže

**zákon o ochraně hospodářské soutěže** - zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže

**zákon o působnosti Úřadu** - zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

**zákon o zadávání veřejných zakázek** - zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek

**ZVZ** - zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

## 10. POUŽITÉ ZDROJE

### KNIŽNÍ PUBLIKACE

- ELIÁŠ, K., BEJČEK, J., HAJN, P., JEŽEK, J. *Kurs obchodního práva, Obecná část. Soutěžní právo*. 5. vydání. Praha, C.H.Beck, 2007, 615 s. ISBN 978-80-7179-583-4
- HENDRYCH, DUŠAN. *Správní právo, obecná část*. 5. vydání. Praha, C.H.Beck, 2003, 793 s. ISBN 80-7179-671-9.
- JURČÍK, RADEK. *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář*. 2. vydání. Praha, C.H.Beck, 2011, 712 s. ISBN 978-80-7400-329-5
- PODEŠVA, V., OLÍK, M., JANOUŠEK, M., STRÁNKSKÝ, J. *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář*. 2. vydání. Praha, Wolters Kluwer ČR, 2011, 648 s. ISBN 978-80-7357-636-3.
- ÚOHS. *Úřad pro ochranu hospodářské soutěže: Historie, fakta, svědectví*. Brno, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, 2008, 159 s. ISBN 978-80-254-2242-7.
- WINTEROVÁ, ALENA a kol. *Civilní právo procesní*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Praha, Linde Praha, 2011, 711 s. ISBN 978-80-7201-842-0

### ČLÁNKY

- ČERNÝ, DALIBOR. *Velká novela zákona o veřejných zakázkách*. [online] [cit. 10.12.2011]. Dostupný z <http://www.elaw.cz/cs/novinky/267-velka-novela-zakona-o-verejnych-zakazkach-.html>.
- HERMAN, PAVEL. *Návrh legislativních změn v oblasti veřejných zakázek a koncesí*. Informační list: veřejné zakázky, č. 4/ 2009, září 2009, str. 7. [online]. [cit. 30.11.2011] Dostupný z [http://www.compet.cz/fileadmin/user\\_upload/Informacni\\_listy/2009/Infolist\\_2009\\_04\\_Verejne\\_zakazky.pdf](http://www.compet.cz/fileadmin/user_upload/Informacni_listy/2009/Infolist_2009_04_Verejne_zakazky.pdf)
- PECINA, MARTIN. *Význam pokut ukládaných za porušení zákona*. Informační list: veřejné zakázky, č. 4/ 2009, září 2009, str. 8, [online]. [cit. 30.11.2011]. Dostupný z [http://www.compet.cz/fileadmin/user\\_upload/Informacni\\_listy/2007/Infolist\\_05\\_2007\\_VZ.pdf](http://www.compet.cz/fileadmin/user_upload/Informacni_listy/2007/Infolist_05_2007_VZ.pdf).
- RECMAN, JAN. *Věcná (ne)příslušnost Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k přezkoumání veřejných zakázek malého rozsahu* [online]. [cit. 22.11.2011]. Dostupný z <http://www.epravo.cz/top/clanky/vecna-neprislusnost-uradu-pro-ochranu-hospodarske-souteze-k-prezkoumani-verejnych-zakazek-maleho-rozsahu-55607.html>.
- RUDOLECKÝ, KAMIL. *Nejčastější chyby zadavatelů veřejných zakázek v rámci EU*. Informační list: veřejné zakázky, č. 4/ 2009, září 2009, str. 5, [online]. [cit. 30.11.2011]. Dostupný z [http://www.compet.cz/fileadmin/user\\_upload/Informacni\\_listy/2009/Infolist\\_2009\\_04\\_Verejne\\_zakazky.pdf](http://www.compet.cz/fileadmin/user_upload/Informacni_listy/2009/Infolist_2009_04_Verejne_zakazky.pdf)

## ROZHODNUTÍ ÚŘADU

- Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S017/2007-00184/2007/550-JŠ ze dne 16. července 2007 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/7255/>, potvrzené rozhodnutím předsedy Úřadu sp. zn. R155/2007/03-17668/2007/310-Šp ze dne 26. září 2007 dostupným z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/7478/>.
- Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S203/2007-18455/2007/510-IF ze dne 10. října 2007 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/vyhledavani/7282/>.
- Rozhodnutí předsedy Úřadu R163/2007/02-03863/2008/310-Hr ze dne 15. února 2008 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/vyhledavani/8037/>.
- Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S123/2008/VZ-14277/2008/540-Der ze dne 25. července 2008 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/7565/>.
- Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S123/2008/VZ-14277/2008/540-Der ze dne 25. července 2008 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/7565/>.
- Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S214/2008/VZ-18370/2008/510-Od ze dne 10. září 2008 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/7789/> potvrzené rozhodnutím předsedy Úřadu sp. zn. R173/2008/02-632/2009/310-ASc ze dne 19. ledna 2009 dostupným z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/7790/>.
- Rozhodnutí předsedy Úřadu sp. zn. R129/2008/02-22930/2008/310-AS/Hr ze dne 12. listopadu 2008 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/vyhledavani/7704/>.
- Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S007/2009-2431/2009/520-DŘ ze dne 2. března 2009 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/7991/> potvrzené rozhodnutím předsedy Úřadu sp. zn. R045/2009/VZ-8681/2009/310-JVa ze dne 10. července 2009 dostupným z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/7992/>.
- Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S1/2009/VZ-2133/2009/540/VKu ze dne 6. března 2009 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/vyhledavani/8122/> ve znění oprav rozhodnutím sp. zn. S1/2009/VZ-4648/2009/540/VKu ze dne 20. dubna 2009, potvrzené rozhodnutím předsedy Úřadu sp. zn. R42,43/2009/VZ-15578/2009/310 ze dne 8. prosince 2009 dostupným z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/vyhledavani/9073/>.
- Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S058/2009/VZ-3196/2009/510-Mon ze dne 27. března 2009 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/vyhledavani/7997/>.
- Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S41/2009/VZ-3734/2009/520-Ema ze dne 14. dubna 2009 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8177/>, potvrzené rozhodnutím předsedy Úřadu sp. zn. R70/2009/VZ-15579/2009/310-ASc ze dne 1.11.2009 dostupným z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8201/>.

Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S89/2009/VZ-4659/2009/540/KKo ze dne 15. června 2009 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8252/>, potvrzené rozhodnutím předsedy Úřadu sp. zn. R98/2009/VZ-1644/2010/310/PMo ze dne 2.2.2010 dostupným z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8242/>.

Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S112/2009/VZ-8844/2009/510/MCh ze dne 4. července 2009 dostupné z <http://www.compet.cz/hospodarska-soutez/sbirky-rozhodnuti/7985/>.

Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S108/2009/VZ-12163/2009/510/HOd ze dne 15. října 2009 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8475/>.

Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S228/2009/VZ-12046/2009/520/ABr ze dne 22. října 2009 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8301/>, potvrzené rozhodnutím předsedy Úřadu sp. zn. R161/2009/VZ-3105/2010/310/PMo ze dne 4.3.2010 dostupným z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8300/>.

Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S204/2009/VZ-xxxx/2009/510/MCh ze dne 10. prosince 2009 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/vyhledavani/8419/>.

Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S240/2009/VZ-13075/2009/540/KKo ze dne 15. prosince 2009 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8225/>.

Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S202/2009-1185/2010/520/DŘí ze dne 22. března 2010 (na internetových stránkách Úřadu nezveřejněno), potvrzené rozhodnutím předsedy Úřadu sp. zn. R051/2010/VZ-18585/2010/310-ASc ze dne 9. prosince 2010 dostupným z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8659/>.

Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S302/2009/VZ-4159/2009/510/IFa ze dne 23. března 2010 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8341/>.

Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S82/2009/VZ-3235/2010/540/PVé ze dne 31. března 2010 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8536/>, potvrzené rozhodnutím předsedy Úřadu sp. zn. R047/2010/VZ-12751/2010/310-ASc ze dne 24.8.2010 dostupným z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8529/>.

Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S344/2009/VZ-2916/2010/510/HOd ze dne 16. dubna. 2010 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8382/>.

Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S322/2009/VZ-1659/2010/540/VKu ze dne 14. května 2010 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/vyhledavani/8490/>.

Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S349/2009/VZ-4417/2010/520/NGI ze dne 24. května 2010 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8422/>.

Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S78/2010/VZ-9423/2010/520/EMa ze dne 26. července 2010 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8626/>, potvrzené rozhodnutím předsedy Úřadu sp. zn. R103,104/2010/VZ-17013/2010/310/JSI ze dne 29. listopadu 2010 dostupným z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8807/>.

Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S127/2010/VZ-8901/2010/520/DŘi ze dne 5. srpna 2010 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8502/>.

Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S87/2009/VZ-10958/2010/510/Hod ze dne 31. srpna 2010 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/vyhledavani/8638/>.

Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S261/2010/VZ-12033/2010/510/HO ze dne 6. září. 2010 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/vyhledavani/8547/> ve znění opravy sp. zn. S261/2010/VZ-14862/2010/510/Hod ze dne 4. října. 2010.

Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S161,163/2010/VZ-9450/2010/520/DŘ ze dne 9. září 2010 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8555/>.

Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S169/2010/VZ-8695/2010/520/ABr ze dne 20. září 2010 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8691/> potvrzené rozhodnutím předsedy Úřadu sp. zn. R165/2010/VZ-362/2011/310/EKu ze dne 11. ledna 2011 dostupným z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8695/>.

Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S40/2010/VZ-6872/2010/540/KKo ze dne 21. října 2010 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/vyhledavani/8608/>.

Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S21/2010/VZ-6953/2010/540/ZČa ze dne 24. listopadu 2010 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/vyhledavani/9028/>, potvrzené rozhodnutím předsedy Úřadu sp. zn. R183/2010/VZ-12512/2011/310/JS ze dne 11. srpna 2011 dostupným z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/vyhledavani/9029/>.

Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S97/2010/VZ-9221/2010/540/PVé ze dne 26. listopadu 2010 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/vyhledavani/8637/>.

Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S342/2010/VZ-15781/2010/510/MG ze dne 2. prosince 2010 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/vyhledavani/8718/>.

Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S140/2010/VZ-9861/2010/540/DCh ze dne 6. prosince 2010 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/9097/>.

Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S196/2010/VZ-19174/2010/530/JW ze dne 7. února 2011 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/vyhledavani/8832/>.

Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S101/2010/VZ-262/2011/540/PVé ze dne 7. února 2011 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/9007/>, potvrzené rozhodnutím předsedy Úřadu sp. zn. R46/2011/VZ-11319/2011/310/EKu ze dne 28. července 2011 dostupným z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/9008/>.



Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S398/2010/VZ-16684/2010/520/NGI ze dne 14. února 2011 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8744/>.

Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S448/2010/VZ-3396/2011/540/VKu ze dne 18. dubna 2011 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/9092/>, potvrzené rozhodnutím předsedy Úřadu sp. zn. R97,98/2011/VZ-13497/2011/310-ASc ze dne 26.8.2011 dostupným z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/9065/>.

Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S8/2011/VZ-4378/2011/540/MKr ze dne 22. dubna 2011 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8861>

Rozhodnutí Úřadu sp. zn. S414/2010/VZ-2606/2011/540/PVé ze dne 29. dubna 2011 dostupné z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/9141/>, potvrzené rozhodnutím předsedy Úřadu sp. zn. R187/2010/VZ-11814/2011/310/AS ze dne 7. července 2011 dostupným z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/8997/> a rozhodnutím předsedy Úřadu sp. zn. R101/2011/VZ-15080/2011/310/JSI ze dne 18. října 2011 dostupným z <http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/9137/>.

#### ROZHODNUTÍ SOUDŮ

Rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 62 Ca 35/2006 ze dne 8.12.2006

Rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 62 Ca 23/2006 ze dne 6.3.2007

Rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 62 Ca 30/2008 ze dne 11.8.2009

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky sp. zn. 9 Afs 87/2008 ze dne 9. 7. 2009

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky sp. zn. 2 Afs 132/2009 ze dne 26. ledna 2011.

Usnesení Ústavního soudu České republiky sp. zn. II. ÚS 586/02 ze dne 08.10.2002

#### DALŠÍ ZDROJE

Důvodová zpráva k zákonu č. 417/2009 Sb. [online]. [cit. 28.11.2011]. Dostupná z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=882&CT1=0>.

Důvodová zpráva k ZVZ [online]. [cit. 1.11.2011]. Dostupná z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=1076&CT1=0>.

FIALA, J., HURDÍK, J., KORECKÁ, V. *Občanský zákoník - komentář. Část I. Hlava IV. Právní úkony. Relativní neplatnost. § 40a.* [právní informační systém ASPI] [cit. 9.12.2011].

Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky. *Portál VZ - Souhrnný statistický přehled veřejných zakázek.* [online]. [cit. 19.11.2011]. Dostupný z <http://www.portal-vz.cz/Information-System-on-Public-Contracts/Statistical-Outputs-on-Public-Contracts/Souhrnny-statisticky-prehled-verejnych-zakazek>.

Novela ZVZ zařazena na program 14. schůze Senátu České republiky (7.12.2011) jako tisk č. 241/0 z roku 2011. Pořad 14. schůze Senátu v 8. funkčním období. [online] [cit. 28.11.2011]. Dostupná z <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/psssenat/htmlhled?action=doc&value=62527>.

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. *ÚOHS: Poslání a kompetence*. [online] [cit. 8.8.2011]. Dostupný z <http://www.compet.cz/o-uradu/poslani-a-kompetence/>.

Výroční zpráva ÚOHS za rok 2007, str. 17, [online]. [cit. 21.11.2011]. Dostupná z <http://www.compet.cz/informacni-centrum/vyrocní-zpravy/>,

Výroční zpráva ÚOHS za rok 2009, str. 18, [online]. [cit. 21.11.2011]. Dostupná z <http://www.compet.cz/informacni-centrum/vyrocní-zpravy/>

#### PRÁVNÍ PŘEDPISY

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

Zákon Federálního shromáždění č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže

Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník

Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole

Zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek

Zákon č. 272/1996 Sb., kterým se provádějí některá opatření v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky

Zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

Zákon č. 59/2000 Sb., o veřejné podpoře

Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže

Zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách

Zákon č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje

Zákon. 500/2004 Sb., správní řád

Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

Zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení

Zákon č. 417/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

Směrnice Rady 92/13/EHS, o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se uplatňování pravidel Společenství pro postupy při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací

Směrnice evropského parlamentu a rady 2004/17/ES, o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb

Směrnice evropského parlamentu a rady 2004/18/ES, o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby

## **11. SEZNAM PŘÍLOH**

Příloha č. 1. - Tabulka rozhodnutí Úřadu v letech 2006 – 2010 řazených dle četnosti výskytu

Příloha č. 2. - Úplný seznam všech rozhodnutí Úřadu zahrnutých v příloze č. 1  
*Vzhledem ke svému rozsahu je tento seznam přiložen pouze k elektronické verzi práce.*

*Příloha č.1 - Tabulka rozhodnutí Úřadu v letech 2006 – 2010 řazených dle četnosti výskytu. Zdroj: vlastní výpočet*

Kód	Pochybení	2006	2007	2008	2009	2010	Celkem
2	Zastaveno z procesních důvodů nebo pro formální nedostatky	14	49	98	81	139	381
1	Neshledáno porušení	6	29	18	22	38	113
8	Vymezení kvalifikačních předpokladů neurčitě, diskriminačně, nebo tak, že neodpovídají zakázce	1	8	25	22	12	68
3	Neoprávněné vyloučení uchazeče	1	9	14	11	11	46
34	Nevyloučení uchazeče, který nesplnil zadávací podmínky	0	6	13	15	11	45
16	Nedostatečné, netransparentní nebo jinak chybné vymezení dílčích hodnotících kritérií	0	5	16	15	2	38
29	Nedostatečné nebo netransparentní odůvodnění posouzení nebo hodnocení nabídek		3	11	11	3	28
31	Zadání veřejné zakázky mimo zadávacích řízení, postup mimo ZVZ	0	2	8	12	2	24
19	Nesprávné vyřízení námitek uchazeče	2	3	5	4	8	22
4	Nedostatečně vymezil předmět veřejné zakázky v zadávací dokumentaci	1	3	5	10	3	22
30	Použil jednací řízení bez uveřejnění, aniž by byly splněny požadavky zákona		4	9	4	1	18
40	Rozdělení zakázky v rozporu se zákonem		1	2	7	7	17
18	Nedodržení způsobu hodnocení nabídek stanoveného v zadávací dokumentaci	0	7	3	2	4	16
17	Nevymezení způsobu hodnocení nabídek podle dílčích hodnotících kritérií		5	2	5	2	14
15	Diskriminační zadávací podmínky nebo použití označení výrobků, která platí pro určitou osobu za příznačné		1	5	5	1	12
39	Stanovil jistotu ve výši překračující 2 % předpokládané hodnoty veřejné zakázky		9	2	1	0	12
9	Zrušil zadávací řízení v rozporu se zákonem	1	3	1	2	2	10
58	Nedodržel zásadu rovného zacházení nebo transparentnosti při požadování vysvětlení mimořádně nízkých nabídkových cen			1	1	6	8
62	Při požadování vysvětlení mimořádně nízkých nabídkových cen nespecifikoval, které části nabídek považuje pro výši nabídkových cen za významné			1	5	2	8
24	Neúplná nebo nejasně formulovaná zadávací dokumentace		1	1	4	1	7
47	Oznámení nebo výzva k podání nabídek neobsahovali všechny zákonem stanovené náležitosti	0	3	2	2	0	7
60	Provedl úpravy v uveřejněném vyhlášení, aniž by přiměřeně prodloužil lhůtu pro podání nabídek			1	2	3	6
49	Požadoval předložení kopií nabídek nebo jiné úkony, jež nelze považovat za požadavek na zpracování nabídky			3	1	2	6
14	Nestanovil v oznámení transparentním způsobem délku ani konec lhůty pro podání nabídek		2	2	0	2	6
48	Vybral jiného uchazeče než toho, který podal nejvhodnější nabídku		3	2	1	0	6
67	Chybně vypracovaná nebo nevypracovaná zpráva o posouzení a hodnocení nabídek				2	3	5
55	Nestanovil předpokládanou hodnotu zakázky v souladu se zákonem			5	0	0	5
6	Nedoručil dodatečné informace nebo rozhodnutí některému z uchazečů	1	1	3	0	0	5
21	Nedodržení zásady rovného zacházení při doplňování informací a dokladů prokazujících splnění kvalifikace		1	1	0	2	4
46	Neodůvodnění skutečností vedoucích k vyloučení uchazeče			1	2	1	4
50	Požadoval poskytnutí jistoty pouze formou bankovní záruky			2	1	1	4
22	Neuveřejnění výzvy vhodným způsobem po celou dobu trvání lhůty pro podání nabídek		2	1	0	1	4
42	Neotevření obálek s nabídkami některých uchazečů		4	0	0	0	4
53	Neuvevdl objektivní kritéria pro omezení počtu zájemců, podle kterých omezení provedl			2	0	1	3
59	Použil soutěžní dialog, aniž byly splněny podmínky ZVZ			2	0	1	3
61	Použil institut vysvětlení nabídky tak, že umožnil její doplnění			1	2	0	3
25	Neumožnil pro plnění veřejné zakázky použití obdobných řešení, ačkoliv to zákon ukládá		1	2	0	0	3
33	Neuvevdl požadavky na kvalifikační předpoklady v oznámení o veřejné zakázce		1	2	0	0	3
12	Stanovil lhůtu pro podání žádosti o ZD v rozporu se zákonem	1	0	2	0	0	3

64	Uzavření smlouvy odlišné od návrhu smlouvy vybraného uchazeče				1	1	2
68	Nevymezil určitým způsobem požadavek na způsob zpracování nabídkové ceny				1	1	2
73	Provedl úpravy v uveřejněném vyhlášení, aniž by tuto skutečnost oznámil uchazečům				1	1	2
23	Neuchování dokumentace o veřejné zakázce		1	0	1	0	2
52	Opakoval hodnocení nabídek, přestože hodnotící komise postupovala při prvním hodnocení podle zákona			2	0	0	2
44	Požadoval úhradu nákladů za poskytnutí zadávací dokumentace ve výši přesahující výši obvyklou		1	1	0	0	2
5	Nedoručil včas zadávací dokumentaci	2	0	0	0	0	2
74	Uzavřel smlouvu před uplynutím lhůty pro podání návrhu k ÚOHS					1	1
75	Prodložil zadávací lhůtu jen některým uchazečům					1	1
76	Nehodnotil nabídkovou cenu uchazeče zaměstnávajícího osoby s postižením příslušně sníženou					1	1
77	Omezení počtu uchazečů losováním neprovedl transparentně a nediskriminačně					1	1
78	V oznámení nestanovil požadavek na prokázání splnění kvalifikačních předpokladů					1	1
79	Určitému dodavateli zaručil konkurenční výhodu a vytvořil neodůvodněné překážky hospodářské soutěže					1	1
80	Požadoval certifikát o exkluzivitě dodávek, čímž vytvořil překážku soutěže					1	1
81	Neumožnil uchazeči nahlédnout do protokolu o posouzení a hodnocení nabídek					1	1
82	K prokázání kvalifikace předložil doklady, které neodpovídaly skutečnosti					1	1
83	V oznámení o změně lhůty pro podání nabídek neuvedl důvod provedené úpravy					1	1
84	Při vymezení místa plnění veřejné zakázky nedodržel zásadu zákazu diskriminace					1	1
63	Použil zjednodušené podlimitní řízení, aniž by byly splněny požadavky zákona				1	0	1
65	Neuzavřel smlouvu jen s vybraným uchazečem, ale v některých částech zakázky i s jinými uchazeči				1	0	1
66	Požadoval, aby vybraný uchazeč uhradil smluvní pokutu, kterou měl povinnost uhradit zadavatel třetí osobě				1	0	1
69	Změnil zadávací podmínky v průběhu řízení				1	0	1
70	Neumožnil uchazečům účast při otevírání obálek				1	0	1
71	Stanovil lhůtu pro doručení žádostí o účast v užším řízení a pro doručení požadovaných dokladů prokazujících splnění kvalifikace kratší než 37 dnů				1	0	1
72	V rozhodnutí o námitkách uchazeče neupozornil na možnost podat stížnost k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže				1	0	1
41	Stanovil, že nabídku mohou podat pouze uchazeči, kteří byli k podání nabídky zadavatelem vyzváni		1	0	0	0	1
43	Ve zjednodušeném podlimitním řízení nevyzval k podání nabídky nejmeně pět zájemců		1	0	0	0	1
45	Pro uveřejnění písemné výzvy k podání nabídky nepoužil atestovaný elektronický nástroj		1	0	0	0	1
7	Vyloučil možnost plnění pomocí subdodavatele	1	0	0	0	0	1
13	Použil jednací řízení s uveřejněním, aniž by byly splněny požadavky zákona	1	0	0	0	0	1

## ABSTRAKT

Cílem této diplomové práce je identifikovat nejčastější a nejzávažnější pochybení zadavatelů veřejných zakázek vyskytující se v rozhodovací praxi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a na základě údajů o počtech těchto pochybení v uplynulých letech a o připravované legislativní úpravě v oblasti veřejných zakázek odhadnout další vývoj v počtech a závažnosti pochybení zadavatelů veřejných zakázek. V případě zjištění pravděpodobnosti negativního vývoje bude rovněž navrženo vhodné zaměření dalších legislativních změn tak, aby byla posílena ochrana zásad transparentnosti, rovného zacházení a nediskriminace a aby bylo dosaženo hospodárnějšího vynakládání veřejných prostředků.

Diplomová práce se skládá z osmi kapitol, z nichž každá se zabývá specifickými aspekty pochybení zadavatelů veřejných zakázek. První kapitola je úvodní.

Druhá kapitola popisuje postup, jakým je s rozhodnutími Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v této diplomové práci pracováno.

Třetí kapitola stručně pojednává o historii Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže jako orgánu dohledu nad dodržováním zákona o veřejných zakázkách a tedy i jako hlavního informačního zdroje celé práce.

Čtvrtá kapitola je dělena na pět částí, z nichž každá se podrobněji věnuje jedné z pravomocí, které Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže zákon o veřejných zakázkách svěřuje.

Pátá kapitole je zaměřena na správní řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže a je dělena na tři části. První z těchto částí se zabývá způsoby zahájení správního řízení, druhá se zaměřuje na vymezení účastníků zahájeného správního řízení a třetí pak rozebírá možná rozhodnutí, ke kterým může Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ve správním řízení dospět.

Předmětem šesté kapitoly jsou pochybení zadavatelů zjištěná Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže v letech 2006 - 2010. Tato kapitola je dále dělena na tři části, z nichž první se zabývá obecně počty správních řízení vedených Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže a počty vydaných meritorních a nemeritorních rozhodnutí. Druhá část rozebírá pět nejčastěji se vyskytujících pochybení zadavatelů, třetí část pak tři nejzávažnější pochybení zadavatelů.

Sedmá kapitola se zabývá předpokládaným dalším vývojem počtů a závažnosti pochybení zadavatelů veřejných zakázek. Je dělena na tři části, z nichž první shrnuje dosavadní vývoj počtů deseti nejčastějších pochybení, druhá se zabývá vývojem počtů nejzávažnějších pochybení a třetí pak na základě zjištění z předešlých dvou částí formuluje předpoklad dalšího vývoje počtů a závažnosti pochybení zadavatelů veřejných zakázek.

Osmá kapitola je závěrečná a stručně shrnuje závěry předcházejících kapitol.

## **ABSTRACT**

The purpose of this thesis is to identify the most common and the most severe deficiencies in the conduct of the contracting authorities in the case law of the Office for the Protection of Competition and based on the data about numbers of these deficiencies in the past years and by taking into consideration the proposed legislative changes forecast the future development in the numbers and severity of the deficiencies in the conduct of the contracting authorities. In case of an adverse forecast correct aim of future legislative changes will be suggested so that the principles of transparency, equal treatment and non-discrimination would be protected and more efficient use of public funds would be ensured.

The thesis is composed of eight chapters, each of them dealing with different aspects of the deficiencies of the contracting authorities. Chapter One is introductory.

Chapter Two describes how the case law of the Office for the Protection of Competition was researched and used in this thesis.

Chapter Three briefly describes the history of the Office for the Protection of Competition as the body which supervises the adherence to the Act on Public Procurement and as such provides the main source of case law and information for this thesis.

Chapter Four is divided into five parts, each devoted to on the powers given to the Office for the Protection of Competition by the Act on Public Procurement.

Chapter Five is focused on the proceedings before the Office for the Protection of Competition and is further divided into three parts. Part One deals with the initiation of the proceedings, part Two focuses on the Parties to the proceedings and part Three examines the possible decisions that can be reached in the proceedings.

Chapter Six analyses the deficiencies of the contracting authorities in the case law of the Office for the Protection of Competition between years 2006 and 2010. Chapter Six is further divided into three Parts. Part One deals with the numbers of the proceedings before the Office for the Protection of Competition and the decisions in general. Part Two examines five most common deficiencies in the conduct of the contracting authorities, part Three then deals with the most severe deficiencies.

Chapter Seven forecasts future development in the numbers and severity of the deficiencies of the contracting authorities. It is divided into three parts, first of which summarizes the development in the numbers of 10 most common deficiencies to date, second part deals with the development in the numbers of the most severe deficiencies and part Three finally uses the data gathered in the two previous parts to predict future development in the numbers and severity of deficiencies in the conduct of the contracting authorities.

Chapter Eight is the final chapter and summarizes the conclusions drawn in the previous chapters.



**KLÍČOVÁ SLOVA**

Veřejné zakázky

Public procurement

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže Office for the Protection of Competition

Zadavatel

Contracting authority